

FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS RELACIONADOS CON VIVIENDA

Publicación patrocinada por:

Oficina Regional de
Desarrollo Urbano para
Latinoamérica y el Caribe
de la
Agencia de los
Estados Unidos
para el Desarrollo
Internacional
(USAID-RUDO/LAC)



Uniapravi
UNION INTERAMERICANA PARA LA VIVIENDA

USAID



FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS RELACIONADOS CON VIVIENDA

Presentación de

Rogelio González Yáñez

Editor

Gerardo M. Gonzales Arrieta

Contribuciones de

**Juan Rafael Araya
Fernando Basterrechea
Elizabeth Bauch
Carla González
Hernando González
Bernardo Mesa
Francisco Ochoa
Jorge Price
Belinda Ramírez
Raquel Szalachman
Luis Fernando Ulloa
Federico Villanueva**

© 2001, Unión Interamericana para la Vivienda

Esta publicación puede solicitarse a:

UNIAPRAVI

Casilla 18-1366

Lima, Perú

Teléfonos: (51-1) 444-6605, 444-6611, 444-6975

Fax: (51-1) 444-6600

E-mail: uniap@amauta.rcp.net.pe

Website: www.uniapravi.org.pe

Precio: US\$15 (más costo del envío).

PRESENTACIÓN

Con el objetivo de analizar las iniciativas y experiencias de países latinoamericanos en el financiamiento de infraestructura y servicios relacionados con vivienda, evaluando el marco institucional y legal, así como las diferentes alternativas e innovaciones financieras que permitan una adecuada movilización de recursos hacia este sector, UNIAPRAVI celebró, en Heredia, Costa Rica, los días 25 y 26 de mayo de 2000, el **Seminario Internacional “Financiamiento de la infraestructura y servicios relacionados con vivienda”**.

El seminario contó con la asistencia de 80 participantes provenientes de 16 países del continente y con el copatrocinio del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), de Costa Rica, y la Oficina Regional de Desarrollo Urbano para Latinoamérica y el Caribe (RUDO/LAC) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El presente libro compendia los trabajos expuestos en dicho seminario y, con él, UNIAPRAVI aspira difundir con mayor amplitud el material producido por el seminario y poner al alcance de las autoridades gubernamentales, agentes privados y organismos internacionales elementos de juicio útiles para el diseño y ejecución de adecuadas políticas de gestión urbana.

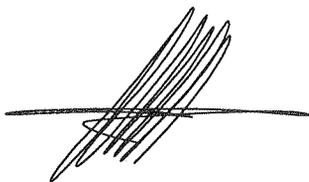
El seminario ofreció la oportunidad de discutir el papel del Estado para fomentar la participación del sector privado. Asimismo, se analizaron distintos mecanismos existentes para financiar infraestructura y servicios, tales como privatizaciones, concesiones, contratos de gestión y de prestación de servicios, creación de empresas mixtas, etc., destacando los elementos necesarios que deben estar presentes en cada tipo de contrato para lograr una provisión de infraestructura y servicios sostenible -vale decir, el marco legal, el costeo del servicio, el conocimiento de la parte física del sistema, la inversión requerida, la distribución de riesgos, etc. También se discutieron experiencias exitosas en la aplicación de algunos de estos mecanismos en la provisión de energía eléctrica, agua y recolección de desechos.

Las exposiciones presentadas pusieron énfasis en analizar el rol activo y complementario de los agentes participantes -Estado, gobiernos locales, sector privado y ciudadanos- en el proceso de provisión y financiamiento de infraestructura y servicios de pequeña escala asociados con la vivienda. Los expositores coincidieron en señalar que la política de desarrollo urbano debe centrarse en la acción conjunta público y privada, con participación de la ciudadanía, sobre la base de los principios de sostenibilidad, equidad y libre mercado, y en la cual la

regulación tiene un rol fundamental dado que se trata de mercados imperfectos o monopolios naturales.

Tal como lo planteara el entonces presidente de UNIAPRAVI, doctor Vicente Lozano, en su exposición inaugural del seminario, el sector privado es el único capaz de movilizar el volumen de recursos necesarios para financiar el desarrollo de infraestructura y servicios relacionados con vivienda, mientras que el sector público tiene el papel esencial de facilitador y catalizador de esta tarea, para lo cual debe procurar establecer un marco legal, institucional y macroeconómico confiable y estable. A ello agregó que las modalidades de participación del sector privado son numerosas, y que debe procurarse que sean compatibles con las demandas de las comunidades y con su capacidad de pago.

UNIAPRAVI expresa públicamente su reconocimiento institucional a los destacados expositores y autores de los trabajos por ofrecernos sus talentos y experiencias, a los delegados asistentes por su activa participación y aportes a las discusiones, y a las instituciones patrocinadoras del seminario. Asimismo, UNIAPRAVI agradece enormemente una vez más a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a través de la Oficina Regional de Desarrollo Urbano para Latinoamérica y el Caribe (RUDO/LAC), por su valioso auspicio para la publicación de este libro. La edición del libro estuvo a cargo del economista Gerardo M. Gonzales, contando con la colaboración de Mónica Fernández y Patricia Bettocchi, economista y asistente de la Gerencia Técnica, respectivamente. *z*

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping, slanted strokes that form the name 'Rogelio González Yáñez'. The signature is positioned above a horizontal line.

Rogelio González Yáñez
Presidente de UNIAPRAVI

FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS RELACIONADOS CON VIVIENDA

INDICE

PRESENTACIÓN

<i>Rogelio González Yáñez</i>	iii
-------------------------------------	-----

FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS RELACIONADOS CON VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA: PANORAMA GENERAL

<i>Gerardo M. Gonzales Arrieta</i>	1
--	---

1. Situación actual y orientación de las políticas	1
2. Bases y mecanismos para la participación del sector privado	2
3. A modo de conclusión	4
4. Síntesis de los trabajos	5

EL PAPEL DEL ESTADO Y EL MERCADO EN LA REGULACIÓN DEL DESARROLLO URBANO: EL CASO DE CHILE

<i>Carla González</i>	9
-----------------------------	---

1. Introducción	9
2. El nuevo rol del Estado	10
3. La actuación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en materia de desarrollo urbano	11
4. Política de desarrollo urbano	12
4.1 Consideraciones iniciales	12
4.2 Los principios de la nueva política	13
4.3 Instrumentos vigentes	14
5. Políticas orientadas a fomentar la participación del sector privado y de la ciudadanía	14
5.1 Política de Concesiones de Infraestructura Pública	15
5.1.1 Objetivos de las concesiones de infraestructura pública	15
5.1.2 Características, tipos, riesgos y soluciones de los proyectos de concesiones	16
5.1.3 El estudio de inserción urbana de los proyectos	16

5.1.4	Proceso de participación ciudadana en los proyectos	16
5.2	Programa de Pavimentación Participativa	17
6.	Conclusiones	19

EL PAPEL DEL ESTADO Y EL MERCADO EN LA REGULACIÓN DEL DESARROLLO URBANO: EL CASO DE COLOMBIA

Hernando González	21
1. Introducción	21
2. El perfil urbano en Colombia	21
3. El ordenamiento territorial como base del desarrollo urbano	23
4. Cambios en el marco de la planificación y gestión territorial	24
5. La política urbana: instrumento de intervención del Estado en la ciudad	25
6. Plan de desarrollo, política territorial y ordenamiento territorial	26
7. Los planes de ordenamiento territorial	27
8. Los instrumentos de gestión de la Ley de Desarrollo Territorial	29
9. Consideraciones finales	31

ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS DÉFICIT HABITACIONALES EN CUATRO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Raquel Szalachman	35
1. Introducción	35
2. Categorización de viviendas	36
3. Definiciones utilizadas para los déficit de vivienda	37
4. Características socioeconómicas de los hogares y déficit de vivienda....	40
4.1 Distribución de hogares e ingresos en relación con la línea de pobreza	40
4.2 Distribución de déficit de vivienda y pobreza	41
4.3 Distribución de hogares según tenencia de la vivienda y estrato socioeconómico	41
4.4 Índice de incidencia de los déficit de vivienda	42
4.5 Características socioeconómicas y déficit habitacional	42
4.6 Edad e índice relativo del ingreso del jefe del hogar	43
4.7 Edad y régimen de tenencia	43
4.8 Déficit de vivienda e índice relativo del ingreso disponible de los jefes del hogar	44
5. Conclusiones	44

PARTICIPACIÓN DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES EN EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA E INFRAESTRUCTURA: EL CASO DEL BCIE MEDIANTE UN FIDEICOMISO PARA LA VIVIENDA

Fernando Basterrechea	63
1. Generalidades	63
2. Antecedentes del fideicomiso de vivienda	64
3. Concepto, participantes y características del fideicomiso de vivienda en Guatemala	65
3.1 Concepto y elementos del fideicomiso	65
3.2 Características del fideicomiso	66
4. Esquema de operación del fideicomiso propuesto	67
5. Cédula hipotecaria asegurada	68
5.1 Características de la cédula hipotecaria asegurada	68
5.2 Emisión de la cédula hipotecaria asegurada	69
6. Garantías adicionales de solvencia y liquidez del fideicomiso	69
7. Impacto socioeconómico del fideicomiso	70
8. Beneficios del fideicomiso	72

ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA: LA RESTRUCTURACIÓN DEL BANHVI EN COSTA RICA

Juan Rafael Araya	77
1. Marco legal del sistema financiero de vivienda	77
2. Definición institucional del BANHVI	78
3. Factores internos y externos que influyen en el financiamiento de vivienda	78
4. Instrumentos de financiamiento de vivienda en Costa Rica	79
4.1 El crédito a corto plazo	79
4.2 Bono Familiar de Vivienda	79
5. El proceso de vivienda en Costa Rica	80
5.1 ¿Cómo se está enfrentando el cambio en Costa Rica?	80
5.2 La base de datos del proceso de vivienda	80
5.3 Fuerzas y variables ambientales: alternativas de financiamiento ...	81
5.4 Principales actores del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda	81
5.5 Segmentación de los beneficiarios	82
5.6 La cultura del país como elemento de discusión en los planes	82
5.7 Tecnología y respuesta al cambio	82
5.8 Tendencias del mercado bancario	83
5.9 Factores básicos del comportamiento de los mercados financieros	84
6. Instrumentos financieros utilizados en Costa Rica	84

7. Instrumentos financieros utilizados en el mercado internacional	85
--	----

INICIATIVAS LOCALES PARA LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS HACIA LA INFRAESTRUCTURA: EMISIÓN DE BONOS MUNICIPALES

<i>Elizabeth Bauch</i>	87
------------------------------	----

1. Prerequisitos para la emisión de bonos municipales	87
2. Emisión de bonos en el exterior	88
3. Ventajas y desventajas de los bonos municipales	89
4. Importancia de acceso al mercado de capitales	89

MODELOS DE GESTIÓN EMPRESARIAL PARA LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS RELACIONADOS CON VIVIENDA: LA EXPERIENCIA DE COLOMBIA

<i>Bernardo Mesa</i>	91
----------------------------	----

1. Presentación	91
2. Consideraciones generales	91
2.1 Asentamientos individuales	92
2.2 Las servidumbres como experiencias colectivas	92
2.3 Acuerdos transitorios y coyunturales	93
2.4 Tránsito de la contribución voluntaria a la tarifa	93
2.5 La organización actual	93
3. Alternativas a la orientación privada	96
3.1 Empresas versus cooperativas	96
3.2 Asociación de municipios versus cooperativas de municipios	96
3.3 Ventajas comparativas	97
4. Crisis de proyección y sostenibilidad en los servicios públicos	98
4.1 Estructura de ciudades	98
4.2 Financiamiento local	98
4.3 El desarrollo local y regional	99
5. Resultados de la experiencia	99
6. Propuestas	100

LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS DE SERVICIOS (PYME) COMO ALTERNATIVA DE PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS BÁSICOS: LA EXPERIENCIA DE COLOMBIA

<i>Luis Fernando Ulloa</i>	101
----------------------------------	-----

1. Orígenes de las pequeñas y medianas empresas	101
2. La promoción del sector privado en la prestación de servicios públicos	102

3. La participación del sector privado por tipo de organización.....	104
4. Logros de las pequeñas y medianas empresas	105
5. Problemas de las pequeñas y medianas empresas	105
6. Estructuración del negocio en la prestación del servicio	106
7. Conclusiones	108

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO COMPONENTE DE LA POLÍTICA HABITACIONAL EN VENEZUELA

Federico Villanueva	111
1. La problemática habitacional en Venezuela	111
2. La actual política habitacional.....	112
3. La participación ciudadana en la política habitacional	113
4. Los programas habitacionales vigentes	114
4.1 Asistencia a la población asentada	114
4.2 Atención a la nueva demanda	116

LA PARTICIPACIÓN DE COMUNIDADES LOCALES Y URBANO-MARGINALES EN EL DESARROLLO DE ALTERNATIVAS DE PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS BÁSICOS

Jorge Price	119
1. La participación del Estado en la provisión de infraestructura y servicios básicos	119
2. La participación de la población en la provisión de los servicios	120
2.1 La recolección de basura	120
2.2 La provisión de agua potable	121
3. Algunas experiencias exitosas en la provisión de servicios por parte de la población	122
3.1 Recolección de basura	122
3.2 Provisión de agua potable	123
4. Problemas y lecciones de las organizaciones comunitarias	124

GESTIÓN Y FINANCIAMIENTO DEL SUELO URBANO PARA INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA: EL ROL DEL ESTADO Y EL SECTOR PRIVADO EN MÉXICO

Belinda Ramírez	127
1. Introducción	127
2. Programa de Vivienda en México en 1995-2000.....	127
3. El suelo	128
3.1 Políticas sobre el suelo	128
3.2 Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO).....	129

4.	La infraestructura	129
4.1	Políticas sobre infraestructura	129
4.2	Comisión Nacional del Agua (CNA)	129
4.3	Comisión Federal de Electricidad (CFE)	130
4.4	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) ..	131
4.5	Programa de 100 Ciudades	131
4.6	Programa de Consolidación de las Zonas Metropolitanas.....	132
5.	La vivienda	132
6.	Organismos Nacionales de Vivienda	133
6.1	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI)	134
6.2	Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)	134
6.3	Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)	134
6.4	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabaja- dores (INFONAVIT)	134
7.	Conclusiones	136

MODERNIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO EN COLOMBIA

<i>Francisco Ochoa</i>	139	
1.	Introducción	139
2.	Características del sector eléctrico.....	140
3.	La participación privada en el sector eléctrico	141
3.1	Beneficios potenciales de la participación privada	141
3.2	Riesgos de la participación privada	142
4.	Situación del sector eléctrico antes de la reforma	143
5.	Antecedentes de la participación privada en el sector eléctrico	144
5.1	Generalidades	144
5.2	La Ley de Servicios Públicos Domiciliarios	146
6.	Modalidades de participación privada aplicadas en el sector eléctrico	147
7.	Impacto de las privatizaciones	149
8.	Preocupaciones de la participación privada en el sector y consoli- dación de la reforma	150
9.	A modo de conclusión	151

ANEXO. Seminario Internacional “Financiamiento de la infraestructura y servicios relacionados con vivienda”: LISTA DE PARTICIPANTES	153
--	-----

NOTA SOBRE LOS AUTORES	163
-------------------------------------	-----

FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS RELACIONADOS CON VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA: PANORAMA GENERAL

Gerardo M. Gonzales Arrieta¹

1. SITUACIÓN ACTUAL Y ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS

Los servicios de agua y alcantarillado, de alumbrado eléctrico, de recolección de residuos sólidos, y el acceso al suelo son elementos básicos para la calidad de vida de las familias. Sin embargo, en América Latina existen importantes déficit en la provisión de estos servicios; en el caso del agua, por ejemplo, según el Banco Interamericano de Desarrollo, más de 80 millones de latinoamericanos no tienen acceso a agua potable, con especial incidencia en los sectores más pobres. En muchas ocasiones, el acceso de las familias de menores recursos a los servicios resulta muy difícil, por su limitada capacidad de pago, mientras que el acceso de las familias de mayores recursos es subvencionado. Esta situación de déficit, aunada al acelerado proceso de urbanización, incide en el crecimiento de la pobreza y en el deterioro del hábitat. Por lo tanto, la provisión de infraestructura y servicios relacionados con vivienda resulta ser un elemento crucial de la gestión del desarrollo urbano porque contribuye no sólo al bienestar social y al crecimiento armónico de las ciudades sino también a la productividad de sus habitantes.

¹ Documento preparado con la colaboración de Mónica Fernández, economista de la Gerencia Técnica de UNIAPRAVI.

En el afán de cubrir estas necesidades básicas, ha ido surgiendo una diversidad de soluciones planteadas por los diversos actores, llámense Estado, sector privado y familias. Sin embargo, en muchos casos, los mecanismos que se han venido aplicando no han sido los más idóneos, pues han constituido soluciones inmediatas pero no duraderas, dado que adolecían de la parte técnica o financiera, y en muchos casos de ambas.

Consideramos que para encarar el desarrollo de la infraestructura y servicios relacionados con vivienda, es fundamental la participación de todos y cada uno de los agentes intervinientes con roles definidos pero complementarios. Ello demanda, por parte del Estado, el establecimiento de un marco institucional y legal capaz de brindar a los participantes conocimiento sobre las reglas de juego; ello implica también una adecuada separación de funciones de los organismos públicos que intervienen en la provisión de un servicio, aspecto en el cual juega un rol importante la descentralización; asimismo, el establecimiento de mecanismos regulatorios que permitan garantizar la provisión de un servicio de calidad a un precio accesible; y finalmente que el proceso de provisión de servicios sea transparente y abierto, y considere los aspectos de equidad.

En este nuevo enfoque, al sector público le compete un rol normativo y facilitador de la iniciativa privada. Tradicionalmente se argüía la necesidad que el Estado participe directamente en la provisión de servicios urbanos, dado el carácter de monopolio natural de muchos de éstos. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que este modelo no ha tenido éxito: la prueba más palpable es que los sectores de más bajos ingresos son los que más carecen de estos servicios; y la provisión de éstos a cargo del Estado ha presentado una ineficacia operativa por falta de competencia y de recursos financieros.

Bajo este esquema, el sector privado debe ser estimulado para encargarse de la operación y administración de la infraestructura y la provisión de los servicios urbanos, así como de su financiamiento. Sobre la base de experiencias aleccionadoras en algunos países de la región, creemos que esta participación de la empresa privada puede darse a través de diversos mecanismos, tales como la propia privatización de las empresas y los servicios, los contratos de concesión, los contratos de gerencia y *leasing*, los fondos de fideicomisos, entre otros.

2. BASES Y MECANISMOS PARA LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

La privatización de los servicios es un instrumento útil para el desarrollo de la infraestructura y servicios relacionados con vivienda, pues permite recuperar costos más eficientemente porque los proveedores privados tienen un incentivo directo para hacerlo; además, los inversionistas privados aportan capital de

largo plazo que el sector público ya no pueda proporcionar. Sin embargo, para generar procesos de privatización exitosos, hay que prestar especial atención al hecho que el sector privado no necesariamente está preparado ni dispuesto a lidiar con cuestiones de equidad. En este sentido, la existencia de débiles reglas públicas puede generar una captación descontrolada de monopolios públicos por particulares. Para evitar esta situación, es importante que los convenios de privatización estén bien estructurados financieramente, sean equitativos socialmente y aceptables políticamente. Así, es importante que exista un marco legal que proteja la seguridad de las inversiones privadas, con respecto al derecho de propiedad y al derecho de exportar ganancias. Pero, igualmente, un convenio de privatización debe asegurarse de contener consideraciones de equidad, que las externalidades generadas sean internalizadas, y que el regulador esté capacitado para enfrentar problemas.

Otro aspecto importante a considerar para promover la participación del sector privado en el financiamiento de infraestructura y servicios relacionados con vivienda es la variable riesgo. Muchas veces, el sector privado tendría que asumir el riesgo de la construcción, el riesgo comercial, el riesgo financiero y el riesgo cambiario; todo lo cual desincentiva su participación. Debe buscarse mecanismos que permitan compartir estos riesgos entre inversionistas privados y el sector público, siendo éste un tema clave para fomentar la participación privada. Así, es importante que todos los agentes involucrados contribuyan a establecer esquemas de medición, disminución y distribución de riesgos. Y todo esto significa que el Estado cumpla además de su papel facilitador, en algunos casos un rol de coinversionista o garante.

De cara a la búsqueda de mecanismos de financiamiento para la provisión de estos servicios, se cuenta con importantes experiencias en la emisión de bonos municipales. Este esquema, que viene siendo desarrollado en Colombia y en países de Europa del Este, tiene la ventaja de acercar a los inversionistas individuales e institucionales a las entidades que buscan financiamiento, en este caso las municipalidades, y de ofrecer una mayor flexibilidad en las condiciones financieras a los inversionistas por la existencia de un mercado secundario. Puede citarse el ejemplo de los *revenue bonds*, cuyos recursos se dedican a proyectos específicos y están garantizados por los ingresos provenientes de tales proyectos. Como es el caso de otros instrumentos similares, el desarrollo del mercado de bonos municipales demanda la existencia de un marco legal que brinde a los inversionistas un alto nivel de confiabilidad jurídica, así como un mercado secundario que le otorgue liquidez al instrumento y atraiga más inversionistas.

Un aspecto fundamental para el desarrollo de la infraestructura y los servicios relacionados con vivienda es la participación directa de las familias beneficiarias. En muchas ocasiones, las familias y las comunidades han ido brindando

soluciones propias para la provisión de los servicios básicos, tomando la iniciativa de construir, pagar y mantener sus propios servicios. En algunos casos, estas iniciativas han sido exitosas, pero en otros casos han resultado ineficientes -por la ausencia de una orientación técnica adecuada- e insostenibles en el tiempo -por la falta de financiamiento-. En este aspecto, tanto el Estado, a través de sus gobiernos locales, como los organismos internacionales de financiamiento y cooperación ejercen un papel fundamental, orientando la parte técnica de esas soluciones, incorporándoles el avance tecnológico pero acondicionado al entorno urbano de cada comunidad; y brindándoles algún tipo de apoyo financiero.

En general, es importante estimular la participación de las familias en el diseño de los proyectos de infraestructura y servicios, para que no exista una discordancia entre la oferta y demanda. Muchas veces se brindan servicios a un nivel de calidad que no es compatible con lo que las familias pueden y están dispuestas a pagar. De allí la necesidad de incorporar a las familias desde la etapa de planificación hasta la etapa de control en el proceso de provisión de infraestructura y servicios de pequeña escala. Mediante esta interacción entre el Estado y las comunidades, se puede armonizar el tamaño del proyecto y la capacidad de pago, y entre la tecnología propuesta y el contexto local.

Otro aspecto para el desarrollo de la infraestructura y servicios relacionados con vivienda es la creación de una cultura de pago, que haga viable una política de precios y tarifas que privilegie la recuperación de costos hasta donde sea factible y, cuando ello no sea factible, por falta demostrada de capacidad de pago de los beneficiarios, el Estado debe intervenir propiciando algún subsidio directo, debidamente explícito y focalizado hacia los más pobres, y no oculto en las tarifas.

Cabe destacar la importancia que pueden tener los organismos de cooperación financiera internacional para la dotación de infraestructura y vivienda, no sólo mediante la financiación directa de este tipo de proyectos, sino también a través de asistencia técnica, capacitación, estudios y diálogo de políticas orientados a fortalecer la complementariedad de los sectores público y privado en la búsqueda de un mejor hábitat.

Por otro lado, la disponibilidad de suelo urbano para infraestructura y vivienda constituye un elemento crítico, pues si no se efectúa una planificación territorial adecuada, la escasez de tierra y su consiguiente encarecimiento, puede constituirse en un obstáculo para el desarrollo urbano.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN

En suma, creemos que el sector privado es el único capaz de movilizar el

volumen de recursos necesarios para financiar el desarrollo de infraestructura y servicios relacionados con vivienda; y que el sector público tiene el papel esencial de facilitador y catalizador de esta tarea, para lo cual debe procurar establecer un marco legal, institucional y macroeconómico confiable y estable. Las modalidades de participación del sector privado son numerosas, y debe procurarse que sean compatibles con las demandas de las comunidades y con su capacidad de pago. Por lo tanto, es clara la necesidad de una complementariedad de esfuerzos, para establecer en los distintos países las condiciones legales, institucionales, técnicas y financieras que se requieren y así lograr un desarrollo urbano integral con participación de todos los agentes involucrados.

4. SÍNTESIS DE LOS TRABAJOS

En este acápite se resumen todos y cada uno de los trabajos presentados en el seminario. En el primer artículo del libro, cuya autora es **Carla González**, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, expone la experiencia chilena en materia de concesiones de infraestructura pública, destacando que la viabilidad de proyectos de este tipo implica la consideración de todos los riesgos inherentes (construcción, sobrecostos, tipo de cambio, explotación, medio ambiente, demanda, etc.); el desarrollo del proyecto bajo las leyes de mercado, es decir a costos reales pero considerando la incorporación de subsidios cuando sea necesario; una activa participación de la comunidad desde la génesis de los proyectos; así como la disponibilidad de diversos instrumentos de acuerdo a cada realidad.

En el segundo artículo del libro, **Hernando González**, representante del Ministerio de Desarrollo Económico, de Colombia hace hincapié en destacar la importancia de una adecuada articulación entre la acción del mercado y de las políticas sectoriales; en tal sentido, destaca que la política urbana existente en Colombia promueve que exista tanto mercado como sea posible y tanto Estado como se necesite, otorgándole a este último un papel orientador.

Raquel Szalachman es autora del tercer artículo del libro que presenta los resultados de un estudio efectuado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre los déficit habitacionales, tanto cuantitativos como cualitativos, en cuatro países latinoamericanos, a saber: Bolivia, Chile, Colombia y Uruguay. El mencionado estudio encontró que en los casos de Colombia, Chile y Uruguay, el déficit habitacional es explicado primordialmente por el déficit cuantitativo, es decir por la falta de viviendas y/o la existencia de viviendas deterioradas; mientras que en el caso de Bolivia, el déficit es en su mayor parte de carácter cualitativo, es decir por la ausencia de servicios de agua, luz y descarga de excretas, de disponibilidad de baño y cocina, baja calidad y/o mal estado de los materiales, y hacinamiento.

En el cuarto artículo del libro, **Fernando Basterrechea** describe las características y aspectos operativos del fideicomiso de vivienda que el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) viene conformando para Guatemala, con miras a extenderlo a otros países de la subregión. El fideicomiso estará conformado por cédulas hipotecarias o títulos representativos de cédulas hipotecarias aportadas por entidades financieras. Estos títulos serán fraccionados en Certificados Hipotecarios de Participación Fiduciaria que serán colocados en el mercado nacional o internacional, a fin de obtener liquidez que permita comprar nuevas cédulas. Este mecanismo está dirigido a atender el problema habitacional de la población con ingresos familiares mensuales entre US\$500 y US\$1.300. Los participantes del fideicomiso serán el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI) como fideicomitente principal; las personas jurídicas que aporten cédulas hipotecarias como fideicomitentes adherentes; el BCIE como fiduciario; y el FOGUAVI, los fideicomitentes adherentes y los inversionistas como beneficiarios. El patrimonio fideicometido estará conformado por créditos hipotecarios asegurados, con plazo de 25 años, y con una tasa de interés fija del 13,5%; y contará con garantías adicionales de solvencia y de liquidez.

Juan Rafael Araya, autor del quinto artículo del libro, describe cómo el Banco Hipotecario de la Vivienda, ente rector del sistema financiero de vivienda de Costa Rica, junto con todos los actores del quehacer habitacional, está desarrollando un proceso de adaptación al nuevo entorno existente –considerando el impacto de la globalización, la competitividad, la nueva tecnología, las tendencias del mercado bancario, entre otros aspectos- a fin de facilitar un mayor financiamiento a la vivienda y a la infraestructura, estableciendo instrumentos apropiados para cada uno de los sectores de la población.

En el seminario también se analizó el alcance de la emisión de bonos municipales como instrumento para el financiamiento de la infraestructura y servicios relacionados con vivienda. Tal como lo señala **Elizabeth Bauch** en el sexto artículo del libro, el desarrollo de este instrumento demanda, por un lado, que los municipios sean sujetos de crédito, lo que implica una evaluación por el banco prestamista o por una agencia calificadora de riesgo, un buen manejo de ingresos y gastos, una buena administración, entre otros aspectos. En segundo lugar, demanda que los proyectos sean buenos en los aspectos de diseño, técnicos, presupuestarios para la operación y el mantenimiento y el control de gastos. En tercer lugar, demanda la existencia de un marco legal adecuado que permita la emisión de los bonos, registros de reguladores de la titularización de bonos, y revisión de documentos por parte de los inversionistas.

Entre las formas de organización alternativas para la provisión de agua, el libro incluye la presentación de las experiencias colombianas basadas en la gestión de cooperativas y de pequeñas y medianas empresas de servicios (PYMES).

Como lo sostiene **Bernardo Mesa** en el séptimo artículo del libro, las cooperativas, organizaciones sin ánimo de lucro, permiten la asociación con entes privados en forma flexible, y constituyen un instrumento gestor y orientador del desarrollo, a través de instrumentos como la planificación, el crédito y el componente educativo. La cooperativa se encarga de formar cuadros para atender los aspectos técnicos y la gestión administrativa eficiente en la prestación de servicios. Los municipios no pueden atender las necesidades de servicios, dado su limitado presupuesto, por lo cual se plantea desarrollar un modelo de cooperativa de municipios, es decir unir pequeños municipios a partir de un proyecto específico.

Por su parte, en el octavo artículo del libro, **Luis Fernando Ulloa** señala que las PYMEs, que pueden tener o no ánimo de lucro, tienen una serie de ventajas, entre ellas la eliminación de la interferencia política, el mejoramiento de la calidad de las obras que ejecutan, su vigencia en comunidades autónomas, el mejoramiento de la prestación de servicios, y la diversificación de los profesionales.

Con respecto a la participación ciudadana en la prestación de servicios e infraestructura, **Federico Villanueva**, autor del noveno artículo del libro, sostiene que la política habitacional en Venezuela instrumenta una participación efectiva de la comunidad. Por ello, se asume el “acompañamiento social” como una actividad indispensable de la asistencia habitacional, que tiene por objetivo facilitar la participación de la comunidad en las decisiones de proyectos de atención habitacional, asumir la gestión de los mismos, obtener subsidios y créditos complementarios para acceder a una vivienda, obtener recursos para urbanizar y construir viviendas, etc.

Jorge Price, autor del décimo artículo del libro, explica la participación de los sectores pobres en la provisión de infraestructura y servicios, sosteniendo que actualmente el Estado genera las condiciones para que dicho sector pueda acceder, de acuerdo a sus propias características, a determinados servicios. Sobre la base de la experiencia en algunos países de la región, describe cómo los sectores pobres han venido creando formas ingeniosas para solucionar sus problemas de infraestructura y servicios, en particular la recolección de basura y la provisión de agua potable, con un enfoque que aborda los problemas desde el lado de la demanda antes que de la oferta, encontrando soluciones tecnológicamente más apropiadas y económicamente más accesibles, y demostrando así que tienen la suficiente capacidad para hacerlo.

Con respecto al manejo del suelo, **Belinda Ramírez**, autora del undécimo artículo del libro, sostiene que la política de vivienda en México lo considera dentro de sus seis líneas estratégicas de acción. Así, el tema del suelo es administrado por el Estado, atendiendo a las características de desarrollo urbano de cada

estado. En ese país, se ha establecido el Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO) que surge como respuesta a la demanda de suelo apto para vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional de manera ordenada. El programa busca la incorporación legal y concertada de suelo de origen ejidal y comunal, en condiciones de justo beneficio para los ejidatarios y comuneros. Con ello, se busca prever con anticipación el crecimiento natural de los centros de población.

Finalmente, en el duodécimo artículo del libro, **Francisco Ochoa** presenta la experiencia colombiana en la provisión de energía eléctrica. Al respecto, señala que a diferencia de otros países donde se inició la privatización en la distribución de energía, en Colombia se inició en la actividad generadora debido a que dicho país era propietario de los activos y a que existía un déficit en la oferta. La privatización mejoró la cobertura y calidad del servicio, redujo el déficit fiscal, y disminuyó el endeudamiento público. El autor sostiene que la participación privada en este sector fue viable por la adopción de reglas de juego claras y estables, la existencia de un marco institucional adecuado con órganos de regulación y control independientes, así como por el establecimiento de mecanismos de participación comunitaria en la propiedad de las empresas puestas en venta. 

EL PAPEL DEL ESTADO Y EL MERCADO EN LA REGULACIÓN DEL DESARROLLO URBANO: EL CASO DE CHILE

Carla González

1. INTRODUCCIÓN

Chile ha tenido una experiencia exitosa en materia de política habitacional, pero en lo que se refiere a la política de desarrollo urbano, todavía no se ha dado un salto cualitativo, aun cuando ha habido avances en materia de políticas de participación del sector privado y de la ciudadanía.

El presente documento analiza dos experiencias. La primera está referida al tema de las concesiones de vialidad urbana que desarrolla el Ministerio de Obras Públicas de Chile, y que son parte de un programa mayor, un programa de concesiones de infraestructura o concesiones de obras públicas que ha sido muy exitoso en la incorporación de capital privado y la participación del sector privado en la gestión y mantenimiento de la infraestructura. La otra experiencia se refiere al programa de pavimentos participativos, que es una experiencia que tiene ya algunos años, y a través de la cual se ha logrado incorporar a la ciudadanía, aportando recursos para la pavimentación de sus calles o sus pasajes, es decir, la vialidad directamente relacionada con la vivienda social.

Hay una tercera experiencia que es bastante valiosa y se refiere a la incorporación de capital privado a las empresas de obras sanitarias en Chile. Actualmente, el 51% de las acciones de las principales empresas de obras sanitarias

está en manos privadas; la ventaja de esta situación es que estas empresas no están dentro de ese marco rígido que les impone el Estado para tomar decisiones de inversión. Las obras sanitarias son obras de gran necesidad para toda la población. La responsabilidad del Estado frente a eso era demasiado grande como para no establecer claramente la normativa regulatoria. El 49% del capital de las empresas sanitarias está en manos del sector público; por lo tanto, el sector público tiene posibilidades de veto de ciertas decisiones, además se logró establecer y consolidar un subsidio a la demanda para resolver el problema que enfrentan los sectores de bajos ingresos de la población generados porque la empresa privada cobra los costos reales por los servicios.

2. EL NUEVO ROL DEL ESTADO

Chile optó por una estrategia de desarrollo económico en la cual se otorga un valor fundamental al mercado; se trata de una economía de mercado. Desde 1990 se puso un fuerte énfasis en la equidad; de esta forma, el Estado asume un rol fortalecido en la generación de condiciones equitativas, por lo que no es el mercado el único que interviene en la asignación de los recursos. Por otra parte, en el marco del sistema político de la democracia, la participación de la ciudadanía cobra una importancia fundamental en la toma de decisiones. Éste es un tema que se viene desarrollando pero que aún no alcanza el nivel deseado. Esto genera un cambio en el modelo de desarrollo, constituyéndose el sector privado en un factor fundamental del desarrollo. En este marco, el Estado se retira de las actividades productivas, centra su esfuerzo en resguardar la competencia para que los mercados puedan funcionar, y asume el rol de contrapesar las inequidades, a través de la focalización de la inversión en los sectores de bajos ingresos así como de la introducción de correctivos en el mercado cuando son necesarios.

Bajo las nuevas condiciones mencionadas, el nuevo rol del Estado es el siguiente:

- a. Prever tendencias, riesgos y oportunidades para dar señales claras y transparentes, no discrecionales, que estimulen al mercado; es decir, el Estado asume un rol facilitador y orientador.
- b. Regular el mercado y la actividad del sector privado cuando sea necesario hacerlo; por lo tanto, el Estado tiene un rol regulador.
- c. Articular su acción con la de la sociedad civil, con el sector privado y el mercado; es decir, asume un rol coordinador.
- d. Suministrar eficientemente los bienes y servicios públicos que siguen estando bajo su responsabilidad, que son aquellos donde hay una alta rentabilidad

social pero no una rentabilidad privada que genere un interés por parte del sector privado para suministrarlos.

e. Focalizar los recursos del Estado para resolver los problemas de los sectores más desposeídos de la población.

3. LA ACTUACIÓN DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO

En el caso de Chile, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) tiene un rol importante en el desarrollo urbano, aunque no es el único actor en esta materia. Así, por ejemplo, el Ministerio de Hacienda tiene tuición sobre el impuesto territorial que tiene una incidencia fundamental en el desarrollo urbano. El Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones tiene la tarea de regular los servicios de transporte y telecomunicaciones. El Ministerio de Obras Públicas está a cargo de la vialidad, edificación pública, y de las políticas para incorporar capital privado a través de concesiones. El Ministerio de Bienes Nacionales administra el patrimonio fiscal -existe un porcentaje importante del territorio nacional que es propiedad fiscal- y hace gestión del territorio. La Superintendencia de Servicios Sanitarios fiscaliza a las empresas del rubro, teniendo un rol importante dentro del desarrollo urbano. Y, por último, los gobiernos nacionales y los municipios tienen una participación importante en la gestión del desarrollo urbano.

El MINVU tiene por función plantear los niveles de definición de política y los niveles de regulación, así como establecer los niveles de planificación y de ejecución. El Ministerio es el ente responsable de definir la política nacional de desarrollo urbano y territorial. La política vigente es una política que emana de una época en que las condiciones del mercado urbano, las condiciones del desarrollo económico del país, el poder adquisitivo de la población, y las condiciones socioeconómicas en general eran distintas. Éste es un aspecto que se viene considerando para poder generar instrumentos que permitan incorporar al sector privado y a la sociedad civil en el desarrollo urbano. Además, se cuenta con el espectro de los instrumentos legales, a través de los cuales se regula el territorio y los asentamientos; cabe precisar que esta regulación es física y no económica.

En el ámbito de la planificación, se tiene lo que se denomina "Planificación Estratégica Concertada", que es un proceso participativo para la elaboración de instrumentos de planificación territorial. Éste es un tema que se está tratando de fortalecer porque vincula a la sociedad civil y al sector privado. Se entiende que la participación tanto del sector privado como de la sociedad civil no puede restringirse a tomar decisiones respecto a la propia ciudad sino también tiene que aplicarse en los ámbitos de la decisión de los instrumentos legales. Se está trabajando con amplios sectores privados y de la sociedad civil en la

definición de la nueva política porque ello permitirá al Estado entender el conjunto de todas las dimensiones del problema urbano. También se cuenta con planes estratégicos de inversión urbana en los cuales el MINVU invierte en vialidad urbana, en pavimentos, en equipamiento, y en parques. Esta inversión está focalizada en los sectores de bajos ingresos.

Hoy día, se está trabajando en el ámbito de la definición de la política de desarrollo urbano como parte de la política habitacional, pues tradicionalmente la política de vivienda estaba muy dissociada de la política de desarrollo urbano. El MINVU construía viviendas a través de licitaciones al sector privado, pero con recursos del Ministerio. A esa condición se suma que la vivienda, dentro de una institución como el MINVU, entra a competir con las inversiones urbanas: desde hace tres años a la fecha cuando se tuvo que enfrentar los problemas de la crisis asiática, las inversiones urbanas se redujeron a la mitad, mientras que las de vivienda evidentemente no, porque no existe argumento alguno para decir que no se construyan vivienda y sí se construyan calles; evidentemente, la vivienda es más importante. Sin embargo, hoy día se cuenta con poblaciones que poseen viviendas sociales con una cierta calidad, construidas con financiamiento con participación de la población -financiamiento de la vivienda con ahorro-, lo cual es, en ese sentido, una experiencia muy positiva, pero esas poblaciones no cuentan con equipamiento educacional adecuado, existiendo así 15 mil niños que tienen que viajar por Santiago buscando posibilidades de educación. Éste es, pues, uno de los temas que se deben abordar.

Otro ámbito de acción del Ministerio es la gestión urbana propiamente dicha, que consiste en la identificación y el diseño de proyectos urbanos emblemáticos, que son proyectos que catalizan el desarrollo de ciertos sectores de las ciudades que muestran deterioro. Un ejemplo es el repoblamiento de la ciudad de Santiago de Chile que ha sido una experiencia bastante positiva. Otros ámbitos son la ejecución de los proyectos y la fiscalización.

4. POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO

4.1 Consideraciones iniciales

La política de desarrollo urbano como se está manejando hoy día en Chile se basa sobre las siguientes consideraciones. En primer lugar, la razón y el sentido del accionar del MINVU son las personas. En segundo lugar, se entiende que las ciudades constituyen un elemento fundamental del desarrollo social y productivo del país. La competitividad de los países va a depender en una medida importante de la capacidad de funcionamiento de las ciudades; es decir, de la eficiencia y la calidad de vida. En tercer lugar, las ciudades están experimentando fuertes cambios en su desarrollo; esto va a ser una dinámica permanente y,

por lo tanto, es fundamental estar preparados para esta situación. En cuarto lugar, las ciudades no son patrimonio privativo del sector público, de un organismo, o de una disciplina. En quinto lugar, las ciudades no son solamente espacio físico sino son también un espacio social, económico y productivo.

4.2 Los principios de la nueva política

Los principios sobre los cuales está basada la nueva política de desarrollo urbano en Chile son los siguientes:

- a. *Sustentabilidad.* El tema del medio ambiente está hoy día muy presente, y se tiene que asumir porque de eso depende el futuro del desarrollo de todos los países. Es importante considerar la sustentabilidad territorial y urbana en el largo plazo.
- b. *Equidad.* Éste es un tema fundamental, particularmente en lo referido al acceso a los bienes y servicios urbanos, y a las posibilidades de uso de la ciudad (segregación en ese sentido).
- c. *Promoción del bien común.* Éste es un principio que tiene que estar presente por parte del Estado.
- d. *Descentralización.* Está referida a la descentralización de la toma de decisiones; no se trata de trasladar ciertas decisiones que se tomaban a nivel central hacia las regiones o municipios, sino más bien que las regiones o municipios tomen decisiones por sí mismas, y que puedan disponer de recursos.
- e. *Asociación público-privada.* Esto es fundamental para el desarrollo urbano.
- f. *Participación.* Participación de todos los actores que inciden en el desarrollo de las ciudades.
- g. *Respeto a la heterogeneidad.* Éste es un tema que aún no se ha desarrollado suficientemente.
- h. *El concepto que el territorio y el suelo urbano son escasos.* La regulación del suelo urbano ha tenido en Chile una larga experiencia. En 1979 el gobierno determinó que el suelo urbano no era escaso y lo desreguló, partiendo de la base que con eso se lograría bajar el precio del mismo y así se tendría más suelo urbano disponible. El resultado de esta política fue todo lo contrario, y parte de la estructura muy desordenada de la ciudad de Santiago tiene su origen en esa decisión, que se revirtió en 1985, cuando se volvió a plantear que el suelo urbano es escaso y se debe regular, con lo cual se puso un límite a la ciudad.

i. *Internalización de costos y beneficios.* Este tema permite abordar la dimensión económica de la ciudad, y es un tema que Chile aún no ha sido capaz de desarrollar. La localización de actividades genera costos y es la sociedad quien los asume, y no el urbanizador. Cuando hay una inversión, la plusvalía que genera esa inversión generalmente del sector público tampoco es recogida por el sector público sino que es asumida por los que están localizados adyacentemente.

4.3 Instrumentos vigentes

Los instrumentos que están vigentes para el desarrollo urbano son, a nivel nacional, los siguientes: la Política Nacional de Desarrollo Urbano y Territorial; la Ley General de Urbanismo y Construcciones; y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Actualmente, estos instrumentos están siendo estudiados para su reformulación. A nivel regional, se tiene el Plan Regional de Desarrollo Urbano. A nivel intercomunal está el Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano. Por último, a nivel comunal están vigentes el Plan Regulador Comunal y el Plan Seccional.

El problema que existe con estos instrumentos es que son netamente instrumentos de planificación física, no existiendo una planificación económica incorporada en estos instrumentos. Los instrumentos vigentes plantean límites, zonificación, destinos de suelo, infraestructuras -de transporte, sanitaria, energía, aguas de lluvias, etc-, espacios públicos, intensidad de uso del suelo -coeficientes de constructibilidad, de ocupación de suelo, densidades, etc-, aspectos relativos al entorno, riesgos y elementos a proteger. Por ejemplo, el Plan Regional Metropolitano, en el cual se establece las relaciones del conjunto de los asentamientos humanos que se desarrollan en la Región Metropolitana, es un plan indicativo. Santiago tiene 34 comunas, y no tiene un gobierno metropolitano lo que hace bastante más compleja la planificación y la gestión urbana. Éste es un tema que se tiene que resolver, mediante este instrumento de planificación, concertando a las 34 comunas para establecer los lineamientos del desarrollo futuro.

5. POLÍTICAS ORIENTADAS A FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO Y DE LA CIUDADANÍA

En este acápite se presentarán dos ejemplos de incorporación del capital privado y de la ciudadanía en la provisión de infraestructura. El primero de ellos está referido a la Política de Concesiones de Infraestructura Pública que está a cargo del Ministerio de Obras Públicas, a través de su Coordinación General de

Concesiones, que fue una instancia creada a principios de los años noventa dentro del Ministerio con el objetivo de crear los cuerpos legales necesarios para incorporar capital privado a la provisión de infraestructura. El segundo ejemplo está referido al Programa de Pavimentación Participativa.

5.1 Política de Concesiones de Infraestructura Pública

5.1.1 Objetivos de las concesiones de infraestructura pública

La política de concesiones tiene los siguientes objetivos:

- a. Incorporar recursos privados que ayuden a financiar el desarrollo de obras públicas, lo cual permite liberar recursos que el Estado puede focalizar en otras áreas de sectores de bajos ingresos. Con esto se ha logrado construir infraestructura mucho más allá de lo que el Estado podría haber sido capaz si sólo hubiese invertido recursos públicos.
- b. Descentralizar la producción y la gestión de infraestructura generando niveles de servicio por los cuales los usuarios estén dispuestos a pagar. La incorporación de capital privado está asociado al pago por el uso de la infraestructura, situación que en Chile no era habitual, salvo en las carreteras donde sí existía un peaje para el mantenimiento de las mismas. Actualmente, la tarifa que cobra el sector privado tiene que amortizar la inversión y la operación de la infraestructura, y es ahí donde el Estado entra a actuar subsidiando la demanda para resolver el problema social que se puede generar por el cobro de esa infraestructura. El cobro por una infraestructura tiene otra implicancia adicional, ya que genera una actitud racional en el uso de la misma; eso es lo que se intenta también en la vialidad urbana, porque además de incentivar a que la población dé un uso racional del automóvil particular, también se está impulsando a la población a tomar decisiones en el caso de la vialidad urbana. El pago por la infraestructura no significa un problema social porque quien paga es el que utiliza el automóvil particular, no la locomoción colectiva, y el porcentaje del sector de bajos ingresos que tiene vehículo es aún muy bajo; así, el pago de la infraestructura está más relacionado con los sectores de más altos ingresos.
- c. Propender hacia el desarrollo y el mejoramiento de la eficiencia en la producción y gestión de infraestructura pública. Existe un traspaso de una capacidad del sector privado, en términos de eficiencia y capacidad de gestión.
- d. Liberar recursos públicos para orientarlos a proyectos de programas de alta rentabilidad social.

5.1.2 Características, tipos, riesgos y soluciones de los proyectos de concesiones

El negocio de las concesiones es un negocio complejo, en especial el referido a la vialidad urbana. Los proyectos de concesiones se caracterizan por ser un monopolio natural, donde los usuarios pagan por el uso de la infraestructura, así como implican inversiones muy cuantiosas con altos riesgos y financiamiento de largo plazo.

Existen dos tipos de concesiones según los plazos: concesiones de plazo variable y concesiones de plazo fijo. Hay una discusión muy grande en términos de si para la vialidad urbana es más conveniente el plazo variable o el plazo fijo.

Los proyectos de concesiones tienen que enfrentar una diversidad de riesgos, a saber: riesgos de construcción, sobrecostos, tipo de cambio, explotación, accidentes, catástrofes, medio ambiente y demanda. Por ejemplo, en la construcción de vialidad urbana, por falta de información se cometen errores y se perforan áreas donde no se puede, lo que implica un riesgo.

Las soluciones para enfrentar los riesgos son, en primer lugar, la asociación público-privada, que permita diversificar los riesgos. En segundo lugar, el establecimiento de subsidios, habiéndose determinado subsidios de ingresos mínimos garantizados, que consisten en que por debajo de una determinada demanda, el Estado le paga al inversionista privado, con lo cual el inversionista tiene la seguridad de poder amortizar su inversión, sin embargo si la rentabilidad es mayor a la calculada, se comparte esa mayor rentabilidad. En tercer lugar, la posibilidad de aumentar los plazos. Y en cuarto lugar, existe la posibilidad de incrementar la tarifa, pero siempre que esté asociado a la disposición a pagar.

5.1.3 El estudio de inserción urbana de los proyectos

La inserción de los proyectos en su entorno ha permitido consolidar el Plan Regional Metropolitano de Santiago como instrumento de planificación. Asimismo, ha permitido consolidar los subcentros metropolitanos, mediante la construcción de calles locales continuas, que mejoran la accesibilidad y facilitan la renovación urbana en sectores en deterioro. La inserción urbana genera nuevas conectividades, mejora la conexión intercomunal e integra ambos costados de la vía. Además, mejora y aumenta el espacio público vinculado a la trama local.

5.1.4 Proceso de participación ciudadana en los proyectos

En el proceso participan, por la región, el intendente y el Consejo Regional y, por la comuna, los alcaldes y los concejales, los directores de obras que son

los responsables de la construcción, el asesor urbanista que es responsable del tema urbano, y otros organismos comunales dependiendo de la situación en que se encuentren.

El proceso de la participación ciudadana tiene los siguientes objetivos:

- a. Informar a la comunidad de las características del proyecto de concesión. La experiencia misma demostró que era necesario hacer esto; en sus inicios, esto no se hizo y se tuvieron problemas serios con la comunidad que no permitieron al final que se desarrollaran los proyectos.
- b. Recoger observaciones al proyecto para modificarlo, aprovechando el conocimiento que tiene la gente de sus propias comunas, y con ello perfeccionar el proyecto, pero sobre la base del consenso ciudadano.

Actualmente, se tiene conciencia de la necesidad de involucrar a la comunidad desde la génesis de los proyectos en diversos aspectos, entre ellos: el uso actual y futuro del territorio, la conectividad intracomunal, los impactos socioeconómicos que va a generar, los impactos ambientales, y en el desarrollo local propiamente dicho y en los planos reguladores. Estas consideraciones han permitido que los proyectos que se licitan tengan una validación tanto técnica como política.

Por ejemplo, en el sistema norte-sur en Santiago, se observó que, a través de la participación ciudadana, se incluyó un paso superior X en un lugar determinado que lo necesitaba la comunidad. Esta fue una decisión de la comunidad y el inversionista asumió que tenía que hacerlo.

5.2 Programa de Pavimentación Participativa

El Programa de Pavimentación Participativa está orientado a construir pavimentos nuevos en calles y pasajes, y está focalizado hacia los sectores de bajos ingresos. Los principios fundamentales del Programa son la equidad, la solidaridad y la responsabilidad. Esta última se refiere a la responsabilidad del Ministerio de procurar la participación de la comunidad. La solidaridad está referida a la ayuda que se brindan unos a otros; y la equidad está presente porque con este programa se brinda la posibilidad de poder resolver la pavimentación de las calles de los sectores de menores recursos de la población. Este proyecto está también asociado muy fuertemente al Plan de Descontaminación de la ciudad de Santiago, que como se sabe es una de las ciudades más contaminadas del mundo.

A este programa pueden postular las personas que estén organizadas en un Comité de Pavimentación y que habiten en un sector carente de pavimento.

Las vías postuladas deben tener ciertas características: deben estar sin pavimento; y deben contar con una solución definitiva de agua potable y de alcantarillado de aguas servidas debidamente acreditada, pues pavimentar en un sector que no tiene agua potable ni alcantarillado es una pérdida de recursos porque cuando se efectúe la provisión de infraestructura sanitaria se tendrá que levantar el pavimento. Además, las vías postuladas deben tener un ancho de espacio público mayor a 6 metros y no superior a 15 metros.

Los pasos del proceso son los siguientes. En primer término, los vecinos que deciden pavimentar su calle se organizan y constituyen el Comité de Pavimentación. En segundo lugar, el Comité debe de disponer de un Proyecto de Ingeniería, existiendo a veces porque están hechos en los municipios o en el Ministerio, pero en el caso que no exista este Proyecto, es el propio Comité quien lo tiene que contratar. Eso se calcula como un porcentaje de puntaje adicional para la postulación que equivale a un 3% del aporte. Luego, el Comité reúne en una cuenta de ahorro el aporte mínimo solicitado por el Programa y llena la Ficha de Postulación. Luego, el Comité reúne los antecedentes y los ingresa a la Secretaría Comunal de Planificación de la Municipalidad respectiva; o si no está en condiciones, puede hacerlo a la Secretaría Regional Ministerial del MINVU.

El Programa de Pavimentos Participativos se financia con el aporte de los postulantes favorecidos, que oscila entre 5% y 25% del valor total de la pavimentación, dependiendo de las condiciones propias del proyecto -es decir, si es más complejo o menos complejo-; con los aportes del municipio, que también varían entre 5% y 25%, según los ingresos por habitante del municipio -si es un municipio con muy bajos ingresos, va a aportar menos, mientras que un municipio con mayores ingresos aporta más; y con el aporte del MINVU que proporciona el resto de los recursos.

Los factores de selección de los proyectos son los aportes del Comité y del municipio; la antigüedad de la población y de la postulación; la magnitud o tamaño de la calle o pasaje; y el grado de cobertura del pasaje. El proceso es relativamente simple, así como claro y transparente para todas las comunidades que quieren postular. Los proyectos no seleccionados en un llamado -por ejemplo, por falta de recursos sectoriales- participan automáticamente en la próxima selección.

El proceso de selección funciona de la siguiente manera: los postulantes inscritos que reúnan todos los requisitos participan de la selección; los que no cumplen con todos los requisitos quedan como en un concurso fuera de base. La postulación es permanente y los períodos de selección son publicados por las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (SEREMI). La SEREMI realiza el proceso de selección en estricto orden de puntaje y los proyec-

tos son publicados por esa misma secretaría.

Los factores de éxito de este Programa han sido la claridad y la estabilidad en la reglamentación; la objetividad y la transparencia en el sistema; y la confianza y responsabilidad mutua.

Actualmente, se tienen alrededor de US\$100 millones en postulación de Comités que están inscritos para hacer su pavimentación, lo que es una clara muestra del éxito que tuvo el Programa en términos de inscripción. Además, esto es aún más importante considerando que la población tiene que aportar recursos.

6. CONCLUSIONES

A continuación se señalan algunas conclusiones derivadas del presente documento, a saber:

a. El papel del mercado en el desarrollo urbano es fundamental; sin embargo, éste debe ser regulado por tratarse de mercados imperfectos o ser monopolios naturales, y dependiendo de los mercados que se está tratando, van a existir regulaciones por parte del Estado. La regulación del desarrollo urbano es muy compleja, por lo que son sumamente importantes los consensos técnicos y los consensos políticos.

b. Se requiere de instrumentos capaces de responder a la diversidad de realidades urbanas y que den cuenta de todas las dimensiones del problema. Muchas veces se crean instrumentos generales para toda un país que no son aplicables en todo el territorio; así, es importante que exista una diversidad de instrumentos y mecanismos posibles de usar y que sean compatibles entre sí. Además, los instrumentos deben dar cuenta de todas las dimensiones del problema; es decir, los aspectos sociales, económicos, físicos, etc.

c. Se requiere de una nueva cultura de trabajo, la cual es fundamental que sea por objetivos, y que sea una cooperación público-privada.

d. Se debe trabajar a una escala humana. Los planificadores urbanos cuando planifican una región lo hacen a una escala de 1 a 50.000, y la gente vive a una escala de 1 a 500. En la escala de 1 a 500 uno puede ver la calle, los asientos, los árboles, la reja de la casa, etc.; entonces, con esta necesidad metodológica, uno se abstrae y pierde un poco la perspectiva de qué es lo que realmente se quiere lograr.

e. Se requiere perfeccionar los instrumentos económicos para que estimulen conductas hacia objetivos consensuados; es decir, incentivos.

f. El Estado debe ser fortalecido, tanto en recursos técnicos como financieros para constituirse en un real “socio” del sector privado. Por ejemplo, la Subsecretaría de Telecomunicaciones del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que tiene que regular a las grandes empresas de telecomunicaciones con capitales extranjeros en el país, tiene una capacidad técnica menor que la de las empresas a las que tiene que regular; así, cuando los recursos que dispone el Estado para contratar profesionales son un octavo del sueldo del personal que está defendiendo los intereses de una empresa privada, se produce una situación desbalanceada.

g. También debe fortalecerse la alianza Estado-comunidad, teniéndose que partir de la base de la comunidad.

h. La incorporación del sector privado permite ampliar posibilidades.

i. Para permitir la incorporación del sector privado, el Estado debe también actuar bajo las leyes del mercado (costo reales). Muchas veces, el Estado no actúa bajo las leyes del mercado; por dar un ejemplo, a veces las empresas públicas no consideran la totalidad de los costos. El Estado es el aval permanente, existiendo costos hundidos y subsidios cruzados, pero se tiene que avanzar en explicitar los costos, lo que no significa cobrar todos los costos.

j. El Estado debe velar por la equidad, por lo cual deberá subsidiar a los sectores de bajos ingresos, siendo ésta una tarea ineludible del Estado.

Finalmente, es importante destacar que el desafío es grande y para lograrlo tanto el Estado como el sector privado deben cambiar de actitud. El Estado debe dejar de desconfiar del sector privado. El sector privado debe aprender a respetar al Estado. La sensación que a veces tiene el sector público es que el sector privado lo único que quiere es hacer rentabilidad, desarrollar sus proyectos sin pagar ninguna regulación, y eso ya no es tan cierto. Hoy día, el sector privado busca calidad y está dispuesto a internalizar costos que antes no internalizaba, porque sabe que en el mediano y largo plazo va a ser rentable. Además, el sector privado tiene que darse cuenta de que el Estado también puede fortalecerse técnicamente. Por último, ambos -el sector público y el sector privado- deben reconocer que la ciudadanía tiene capacidades que deben aprovecharlas. ➤

EL PAPEL DEL ESTADO Y EL MERCADO EN LA REGULACIÓN DEL DESARROLLO URBANO: EL CASO DE COLOMBIA

Hernando González

1. INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Desarrollo Económico, de Colombia, tiene como propósito central formular y adoptar las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio interno, el turismo y, en materia de desarrollo urbano, particularmente rige las políticas desde el punto de vista de vivienda, equipamiento comunitario, agua potable, saneamiento básico, transporte urbano, y planificación y gestión del ordenamiento territorial.

El presente documento analiza el tema de la planificación del ordenamiento territorial como instrumento del desarrollo urbano. Particularmente, se presentarán los planes de ordenamiento territorial que finalmente son el marco para la financiación de las infraestructuras, los servicios, los equipamientos y la vivienda.

2. EL PERFIL URBANO EN COLOMBIA

Colombia transitó de una población de 11 millones de habitantes en la última mitad del siglo pasado a una población actual de 42 millones de habitan-

tes. En 1951 el 37% de la población residía en las zonas urbanas y actualmente esta cifra es de 72%. Las tasas de crecimiento poblacional han venido disminuyendo de manera sostenida, tanto la población total como la población urbana, aunque en el último período, se observa una nueva aceleración del crecimiento poblacional. El otro fenómeno particular es que el crecimiento de la población rural está estancado y, en este momento, el crecimiento poblacional básicamente es urbano.

Desde el punto de vista de la distribución de la población, las ciudades no están excesivamente concentradas; en el área metropolitana de Bogotá se tiene la mayor población con casi siete millones de habitantes. Además, se cuenta con unos centros de equilibrio importantes en Medellín con aproximadamente 3 millones de habitantes, Cali y su zona inmediata que tiene aproximadamente 2,5 millones de habitantes, Barranquilla como cuarta ciudad con alrededor de 2 millones, y una serie de ciudades intermedias con poblaciones entre 2 millones y 500 mil habitantes que están también relativamente bien distribuidas. Hay una gran zona del país que tiene otras características diferentes. Se trata de las zonas de la orinoquia y la amazonía; y, de otro lado, la costa pacífica también tiene otras características particulares. En general, el sistema urbano-regional está ubicado sobre las cordilleras y los valles que se forman y en la costa atlántica.

El otro elemento a destacar es la manera cómo se están conformando en este momento las zonas metropolitanas. Existen conglomerados urbanos regionales que ya están marcando una pauta muy clara en el punto de vista de la organización futura de las ciudades-región y las áreas metropolitanas, que son temas que son en este momento parte del nuevo análisis de la conformación urbana y regional del país. Con referencia a magnitudes del crecimiento relativamente elevadas, se encuentra el caso de Bogotá: se estima que en los próximos 10 años, es decir al 2010, Santafé de Bogotá incrementará su población en aproximadamente 1,8 a 2 millones de habitantes, lo que puede dar una idea de la magnitud de la evolución urbana del país.

Con los elementos generales anteriormente analizados, se puede señalar que las características urbanas de Colombia, desde el punto de vista urbano-regionales, son las siguientes:

- a. Es un sistema de ciudades orientado hacia el interior del país. Actualmente, se está discutiendo hasta dónde debería darse un replanteamiento a raíz de la globalización y la política de exportaciones.
- b. Es un sistema de ciudades jerárquicamente equilibrado.

- c. En algunas zonas la distribución territorial de las ciudades no propicia el desarrollo.
- d. Existen tendencias hacia la concentración en áreas metropolitanas.
- e. Están surgiendo fenómenos urbano-regionales nuevos como corredores, conglomerados, y ciudades-regiones.

Desde el punto de vista intraurbano se observaban los siguientes problemas:

- a. Imposibilidad de gobernabilidad sobre el crecimiento urbano.
- b. No existían proyectos estratégicos de largo plazo para transformar las ciudades.
- c. No existían instrumentos para coordinar las acciones sectoriales.
- d. Incapacidad de atender problemas urbanísticos relevantes, tales como:
 - Dotación de suelo para vivienda y actividades socioeconómicas;
 - Localización inadecuada de programas y proyectos;
 - Deterioro del medio ambiente;
 - Inequidad en los procesos de planeación por gestión individual;
 - Transferencia de recursos a particulares por acciones administrativas municipales; y
 - Falta de aplicación de normas urbanísticas.

3. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO BASE DEL DESARROLLO URBANO

En el decenio de los noventa hubo un gran debate sobre el tema del ordenamiento territorial, y poco a poco se viene adquiriendo una cultura de ordenamiento territorial que está permitiendo cambios en las herramientas e instrumentos de planificación. El ordenamiento del territorio pretende coordinar la actuación de los sectores público y privado que tiene incidencia sobre las formas de ocupación territorial; se procura, en última instancia, transformar el espacio socialmente construido o las formas espaciales para hacer más eficiente la acción de la inversión pública y privada, y elevar la calidad de vida de la población manteniéndola en armonía con la naturaleza.

La Constitución de 1991 recogió la idea del ordenamiento territorial como concepto base para los procesos del desarrollo urbano; y, en este sentido, con-

templa una serie de principios y disposiciones fundamentales para el ordenamiento territorial -que son los que en este momento están sustentando los cambios institucionales y normativos- relacionados con la distribución de población y sus actividades, con la racional utilización de los recursos naturales y, en general, con una política de Estado que tiene como objetivo armonizar el desarrollo económico con la ocupación del territorio cubriendo una amplia gama de aspectos como son el uso del suelo, la producción y distribución de bienes, el acceso a los bienes y servicios, especialmente de los sectores más desfavorecidos; y el desarrollo regional armónico.

4. CAMBIOS EN EL MARCO DE LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL

Lo anterior ha llevado a introducir cambios graduales en los enfoques de la planificación y de la gestión territorial. En efecto:

a. La concepción e implementación de una política urbana ha estado acompañada del replanteamiento del concepto tradicional de la ciudad y del papel del Estado como regulador del desarrollo urbano. Se ha ido debatiendo la forma cómo se ha abordado la ciudad, y cuál ha sido el papel del Estado como regulador.

b. También se ha tenido como antecedente las experiencias exitosas de actuaciones urbanas integrales en la ciudad con macroproyectos y actuaciones sectoriales de gran escala que se han concebido multisectorialmente. Es decir, se ha ido acumulando una serie de experiencias y conocimientos que han empezado a encaminar esos procesos de planificación.

c. El reconocimiento de los aciertos y las deficiencias de los planes de desarrollo urbano precedentes y elaborados bajo el marco de la Ley de Reforma Urbana. Esta Ley hizo algunos intentos pero fueron bastante efímeros.

Sobre la base de lo anterior, se fue concretando una política urbana que busca responder a la magnitud e importancia de los problemas enfrentados por las ciudades colombianas, teniendo en cuenta que el desarrollo de los diferentes centros urbanos no puede ser el resultado exclusivo de la acción del mercado y de políticas sectoriales completamente desarticuladas, porque, de esta manera, se seguirán desaprovechando las oportunidades y potencialidades de las ciudades y se correrá el riesgo de convertirlas en un obstáculo para los propósitos del desarrollo nacional.

5. LA POLÍTICA URBANA: INSTRUMENTO DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA CIUDAD

La política urbana es entendida como el modo de intervención del Estado en la ciudad. En el marco de sus funciones, el gobierno suministra las orientaciones e instrumentos que permitan coordinar las políticas nacionales en el espacio urbano, procurando alcanzar los objetivos de fortalecer la capacidad del sistema de ciudades para responder a los retos de la apertura y contribuir a elevar los niveles de competitividad, gobernabilidad, solidaridad, sustentabilidad ambiental, identidad colectiva urbana, y mejorar la calidad del espacio urbano construido.

El objetivo de la política urbana es la ciudad, entendida como la unidad socioespacial básica de soporte de la producción cultural, de la innovación social y de la actividad económica en el mundo contemporáneo. La ciudad es la gente, y no debe ser abordada como lo eminentemente físico.

La ciudad como componente fundamental del capital social disponible, contribuye a su acumulación y a la más rápida consecución de las metas de productividad y competitividad. En efecto, ella aloja una serie de componentes de la vida socioeconómica que, puestos en una relación constructiva, son capaces de generar las condiciones del crecimiento endógeno. Estos componentes son: el capital humano, la infraestructura física, y el desarrollo científico y tecnológico, entre los más importantes. Es decir, se empieza a concebir la ciudad como un elemento animado, dinámico, sociocultural, etc.

De otro lado, en la concepción más amplia del desarrollo urbano, es un hecho que la globalización está incidiendo en los cambios. Estos cambios del ordenamiento territorial vienen incorporándose desde la década pasada, a través de los planes nacionales de desarrollo.

El plan nacional de desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales incorporan los procesos de la globalización, y lo que se ha observado básicamente es que el ordenamiento territorial ha participado poco en esos procesos. Éste es un vacío que en este momento se comienza a llenar, ya que éstos son procesos más de carácter sectorial y socioeconómico.

Otro elemento que en este momento también se empieza a activar es el relacionado al sistema de planificación, que es precisamente establecer estas articulaciones e interrelaciones de los elementos del desarrollo nacional con los elementos del desarrollo territorial. Se ha concebido que el desarrollo urbano regional debe definirse y analizarse a través del sistema de ciudades, es decir, comprendiendo todos los fenómenos del perfil urbano. Los elementos regionales tienen en cuenta los centros urbanos como los focos de impulso y de cambio,

que definitivamente están dentro de todo este proceso, y también tienen en cuenta el municipio, no solamente en su aspecto urbano sino en su aspecto rural. En síntesis, se trata de integrar estos elementos desde el punto de vista de la concepción del ordenamiento y desarrollo urbano y regional, considerando que detrás de esos elementos hay acciones políticas, legales, y de inversión pública e inversión privada. Es importante conocer de qué manera se estructura, organiza y racionaliza este proceso, y cómo se vincula la acción pública y la acción privada.

Este proceso toma forma a través de dos elementos que son los que se incorporan directamente en los planes de ordenamiento: por un lado, las dimensiones del desarrollo territorial -la económica, la social, la cultural, la ambiental y la política- y, por otro lado, la distribución espacial de la población, de las actividades económicas, de las infraestructuras de los servicios, y del uso y ocupación del territorio. Lo interesante del caso colombiano fue que se dio un cambio en la forma de plantear el desarrollo territorial, porque generalmente se ha analizado esto sin tener en cuenta el resto de elementos; es decir, se ha analizado desde el punto de vista de las expresiones físicas, pero sin tener claridad que detrás de todo esto hay procesos que están condicionando los cambios.

6. PLAN DE DESARROLLO, POLÍTICA TERRITORIAL Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, expedida en 1994, establece planes nacionales de desarrollo, planes de desarrollo departamentales y planes de desarrollo municipales, todos con sus correspondientes programas de gobierno. Esto es algo que regularmente deben hacer, en cada nueva administración, los diferentes gobernantes. Actualmente, esto está vigente y está produciendo algunos resultados. Pero, el problema es que estos planes no se han articulado con el desarrollo territorial; eso es precisamente lo que hoy se está tratando de hacer, es decir, articular los planes de desarrollo con las visiones del desarrollo territorial -nacional, departamental y municipal-, lo que constituye un elemento estratégico. Esta articulación permitirá que se integre el desarrollo económico y social con la organización del territorio.

La Ley de Desarrollo Territorial establece las competencias y responsabilidades a nivel nacional, departamental, metropolitano y local. En el caso nacional se establece una política general de ordenamiento territorial en asuntos de interés nacional; los lineamientos generales sobre los procesos de urbanizaciones y sistemas de ciudades; y la distribución de servicios públicos e infraestructuras, tanto la normativa como los criterios y políticas generales.

A nivel departamental se establecen los planes de organización del territorio; los escenarios de uso y ocupación del territorio; las estrategias urbano- regio-

nales; y la orientación, localización e infraestructura. A nivel metropolitano, se establece el plan de ordenamiento territorial metropolitano, y las directrices físico-territoriales sobre hechos metropolitanos. A nivel local o municipal, se establecen los planes de ordenamiento del territorio, se reglamenta los usos del suelo, y se efectúa la coordinación de los planes sectoriales.

La Ley de Desarrollo Territorial tiene un serie de principios fundamentales que guían la función del Estado en el desarrollo urbano, entre ellos:

- a. El ordenamiento territorial como concepto que supera lo político-administrativo. Inicialmente se estaba discutiendo exclusivamente el problema si era solamente más municipios o menos municipios, si era un problema de los límites entre un municipio y otro, etc.
- b. El ordenamiento territorial como una función pública y participativa atendiendo también los intereses políticos.
- c. Se destaca que la función pública del urbanismo no implica una posición estatista, pues no se trata de que el Estado trate de definir todo.
- d. El Estado y el sector privado deben participar en el desarrollo urbano, existiendo tanto mercado como sea posible y tanto Estado como se necesite. Se pretende alcanzar esos equilibrios y no llegar a la confrontación entre sector público y privado.
- e. El Estado como orientador de las intervenciones y usos sobre el territorio municipal y fundamentalmente urbano, de tal manera que se produzca el espacio público y los equipamientos colectivos que sustenten su funcionamiento, las diferentes actividades urbanas dispongan de adecuadas localizaciones y se hagan posibles los usos menos rentables desde el punto de vista económico, como es la vivienda de interés social.

7. LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La Ley de Desarrollo Territorial tiene objetivos y principios, establece cómo se definen los planes, qué elementos tienen, cuáles son los instrumentos de gestión urbanística, cómo es la participación del país en el desarrollo urbano, y las políticas que deben desarrollarse para llevar a cabo este tipo de procesos.

Los planes de ordenamiento territorial han empezado a cambiar y se definen de manera mucho más integral, como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el programa del desarrollo físico del territorio y la utiliza-

ción del suelo.

El plan de ordenamiento territorial tiene un componente general, un componente urbano y otro componente rural, pero todos están interrelacionados. También tiene un componente de prospectiva socioeconómica, y de esta forma se trasciende de lo físico-espacial. El punto de partida siempre es la visión del desarrollo económico, qué es lo que se quiere tener desde el punto de vista de competitividad y, si es que se puede lograr eso, cuál es el acuerdo al que se llega; posteriormente, sobre esa base, se revisa la organización del territorio, y se diseñan modelos de estructura territorial, así como objetivos y estrategias territoriales.

El otro aspecto a destacar es que los planes de ordenamiento territorial ya no se conciben como el plan libro, sino como un proceso de planificación territorial. El sistema de planificación permitir interrelacionar la planificación ejecutiva, como responsabilidad de las máximas autoridades elegidas popularmente, alrededor del programa de gobierno, con la planificación técnica, en cabeza de las instancias de planificación nacional y territorial, y la consulta y la participación con representantes de los diversos sectores, a través de los consejos territoriales que democratizan el ejercicio de la planificación. Es decir, en ese proceso colectivo de la visión de desarrollo, se ponen en juego los diferentes sectores públicos y privados, gubernamentales y sociales. Esa planificación se consolida con el debate y aprobación del plan por parte de los municipios.

A partir de la expedición de la Ley en 1997, la mayoría de los planes ha considerado para su conformación una serie de elementos. Un primer elemento está constituido por los diagnósticos sobre las condiciones de organización territorial municipal; es decir, cómo se relaciona la sociedad con el territorio, cómo lo ocupa, cómo lo usa y cómo lo construye desde el punto de vista del ámbito regional, nacional, internacional y del municipio; analizando las oportunidades, para aprovecharlas; las amenazas, para enfrentarlas o evitarlas; las fortalezas, para usarlas o potenciarlas; y las debilidades para superarlas. Este análisis del diagnóstico del desarrollo territorial es previo al diseño físico espacial del territorio, y genera que existan escenarios territoriales actuales y tendenciales en el futuro deseado y posible, es decir bajo la visión de competitividad, equidad y sostenibilidad que es la que guía todo el proceso del rediseño del territorio.

Un segundo elemento está constituido por los objetivos estratégicos de corto, mediano y largo plazo, en términos de reordenamiento físico para forjar el escenario estratégico territorial acordado. Cabe destacar que la mayoría de los municipios colombianos está pensando en el largo plazo, lo que significa trascender más de una administración, cuya duración es de tres años. La misma Ley establece que los planes y las estrategias deben trascender como mínimo tres administraciones, es decir, deben durar nueve años. Lo anterior ha llevado a

introducir escenarios alternativos de reordenamiento territorial para lograr la visión de desarrollo, así como escenarios estratégicos seleccionados.

Los elementos mencionados anteriormente han llevado a que se cambie el modelo físico de ocupación territorial, para que constituya una respuesta física territorial para alcanzar la visión de futuro del municipio. Estos cambios se concretan mediante los sistemas estructurantes, a saber: áreas objeto de protección -áreas de reserva ambiental, recursos naturales y de paisaje, patrimonio histórico, cultural y arquitectónico-; zonas de alto riesgo por amenazas naturales; sistemas de movilidad y accesibilidad rural, subregional y nacional; localización de infraestructura básica -plan vial y de transporte, plan de vivienda social, plan maestro de servicios públicos y plan de determinación y manejo del espacio público-; localización de equipamientos básicos; y clasificación del suelo municipal -suelo urbano, suelo de expansión urbana, suelo rural y suelo suburbano-. El modelo físico de ocupación territorial se concreta a través de las normas estructurales -el plano o el conjunto de planos con la estructura general del territorio-, y de la estrategia de gestión. Los planes consagrados con la Ley de Reforma Urbana básicamente estaban ceñidos a la visión arquitectónica y física, y estaban dirigidos a rediseñar el espacio, pero sin tener en cuenta todos los elementos antes explicados; por ello, la utilidad de esos planes fue mínima.

El componente general de los planes de ordenamiento territorial rige durante toda la vida del mismo. A partir del desarrollo del componente general y coherentemente con los sistemas estructurales en él establecidos, se originan las propuestas para los componentes urbano y rural. Éstos se interrelacionan, es decir lo urbano y lo rural no se separan sino que son más bien complementarios. Ambos componentes rigen durante el corto y mediano plazo de los planes de ordenamiento territorial; y se concretan a través del programa de ejecución -que forma parte de los planes solamente para el primer período de administración-; las normas urbanísticas generales; el conjunto de planos técnicos; y la estrategia de gestión.

8. LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LA LEY DE DESARROLLO TERRITORIAL

Los instrumentos de gestión previstos en la Ley de Desarrollo Territorial son los siguientes:

- a. *Instrumentos de planificación.* Permiten estructurar los recursos y los medios dirigiéndolos, según las condiciones de cada municipio, hacia objetivos de desarrollo territorial de corto, mediano y largo plazos. Es decir, la Ley de Desarrollo Territorial tiene una serie de herramientas para que cada municipio escoja de acuerdo a sus condiciones y posibilidades.

b. *Instrumentos para dinamizar el desarrollo urbano.* Permiten orientar y promover el desarrollo de sectores de la ciudad, desentrabar problemas que surgen al enfrentarse el interés particular y el bien común, y facilitan la aplicación de mecanismos de financiamiento.

c. *Instrumentos para intervenir la estructura predial.* Permiten modificar la morfología urbana y la estructura predial, hacen posible la distribución de las cargas y beneficios, generando formas asociativas entre propietarios para facilitar el desarrollo y el financiamiento del proyecto, y la obtención gratuita de suelo urbanizado por parte del Estado.

d. *Instrumentos jurídicos para intervenir la propiedad.* Facilitan la adquisición de bienes inmuebles para el desarrollo de actuaciones y operaciones urbanas y obligan al cumplimiento de la función social de la propiedad.

e. *Instrumentos principales de financiamiento.* A partir de las leyes 9ª/89 y 388/97 es posible disponer de nuevas fuentes de ingresos para financiar el desarrollo municipal.

f. *Instrumentos complementarios de financiamiento.* Se amplían las fuentes de financiamiento, permiten la recuperación de cargas urbanísticas, generan estímulos, dan al Estado capacidad de negociación, y facilitan la transferencia de derechos entre propietarios de predios y sectores de la ciudad.

g. *Mecanismos para promoción y administración de los proyectos.*

h. *Instrumentos de seguimiento.* Diseñados para velar por la sostenibilidad de los proyectos o programas.

La disponibilidad de estos instrumentos ha sido fundamental, porque la reacción de muchos de los municipios, entendible ante la complejidad del ejercicio, es de que se le está dando una carga más pero que no tiene posibilidades de tener retribuciones por ese ejercicio de planificación. Sin embargo, cuando se logra demostrar que esa planificación permite generar este tipo de alternativas, se cambia mucho la actitud del municipio y ello ha permitido que esos procesos se lleven adelante.

De acuerdo a sus objetivos, los instrumentos considerados pueden clasificarse como sigue:

a. *Instrumentos de planificación.* Se incluye el Plan de Ordenamiento Territorial, conformado por los planes parciales, los programas de ejecución, y los decretos reglamentarios.

b. *Instrumentos para la gestión asociada.* Están referidos a unidades de actuación urbanística, y están relacionados a la forma de construir ciudad, tratando de evitar que se siga haciendo predio a predio sino que se construyan unidades integrales que tengan una definición del conjunto urbano, generándose de esta forma una mayor eficiencia en la ocupación y uso del espacio. Estas actuaciones urbanísticas pueden ser con o sin incidencia en los límites prediales. Cuando existe incidencia en los límites prediales, se aplican instrumentos de reajuste del suelo y procesos de integración inmobiliaria. En los casos que no exista incidencia, se aplica la cooperación entre los partícipes.

c. *Instrumentos para movilizar la oferta del suelo.* Uno de estos instrumentos es la adquisición de inmuebles a favor de terceros, que puede efectuarse a través de la enajenación voluntaria, la expropiación judicial, y la expropiación administrativa. Se debe destacar el cambio que se dio en la negociación y concertación sobre la expropiación; así, ésta se efectúa en base a precios comerciales. Otro instrumento es la movilización de inmuebles inactivos, que puede ser por desarrollo prioritario o por enajenación forzosa.

d. *Instrumentos para desarrollar proyectos estratégicos.* Existe una serie de alternativas: la adquisición de inmuebles -derechos de preferencia, enajenación voluntaria, y expropiación administrativa o judicial-; la movilización de inmuebles -desarrollo prioritario, enajenación forzosa, compensaciones y transferencias de derechos-; el financiamiento de subproyectos -se analiza la valorización por beneficio general, la valorización por beneficio total, la participación de plusvalías, los bonos de desarrollo, los pagarés de desarrollo y las transferencias de derechos-; y, por último, la generación de alianzas estratégicas -que pueden ser asociación público-privada con impulso de la gestión privada, acuerdos institucionales, y estímulos y compensaciones-.

9. CONSIDERACIONES FINALES

Han transcurrido tres años desde que se aprobó la Ley de Desarrollo Territorial en 1997, que señalaba la obligatoriedad de los municipios para establecer los planes de ordenamiento territorial. Inicialmente fijó un plazo de un año y medio para formular y aprobarlos, pero posteriormente el plazo se amplió hasta el 30 de junio de 2000. El municipio que no tenga el plan de ordenamiento territorial aprobado al 30 de junio no puede pedir licencia de construcción. Éste es uno de los elementos que presiona necesariamente para que lo efectúen. Como se ha podido apreciar, es bastante complejo el ejercicio no solamente de formular sino de concertar para un país con grandes desequilibrios, lo que ha generado que algunos municipios hayan avanzado más que otros; generalmente los que más han avanzado son los más desarrollados.

De los 1.100 municipios del país, la tercera parte está en la etapa de aprobación de sus planes; es decir, cumplirán con lo establecido hacia junio de 2000. El otro tercio de los municipios del país está en el proceso de formulación y aprobación y seguramente demorarán alrededor de dos meses más. Y el otro tercio va a necesitar el resto del año. Lo que se puede apreciar es que con las metas fijadas, a más tardar a fines de 2000 la mayoría de los municipios va a contar con los planes de ordenamiento territorial.

Dado que el proceso aplicado es un proceso de participación, de pedagogía, de discusión, de cambio en los enfoques de planificación, etc., se ha logrado una conciencia de la dimensión espacial del desarrollo, que antes no era lo común en la planificación del desarrollo territorial. En la mayoría de los municipios, los alcaldes y la comunidad hablan de los planes de ordenamiento territorial y empiezan a entender este tipo de procesos. Está empezando a conocerse y aplicarse un concepto más amplio de espacio público, se está empezando a incorporar el concepto de plusvalías, es decir la captación de los mayores ingresos que genera la acción administrativa compartida con el sector privado. Antes, esto se consideraba que era muy difícil de aceptar, pero ya se está haciendo. También se está entendiendo que la ciudad nueva, la ciudad que se reconstruye se debe realizar a través de unidades integrales, y no predio a predio. Se está introduciendo la conciencia social de que se deben reservar y prever los suelos para vivienda de interés social en los lugares adecuados, en las magnitudes necesarias y teniendo en cuenta los elementos del entorno que concurren precisamente para que la solución no sea meramente un techo. Se está reflexionando, sobre todo en las ciudades grandes, donde existen dos ciudades -una ciudad de los ricos y otra ciudad de los pobres-, la forma de integrar y articular ese tejido social para no ahondar las diferencias, a través de los diseños nuevos de la organización territorial. En general, se está recuperando el espacio de gobernabilidad del Estado, paulatinamente pero a paso firme, desde el punto de vista de cómo se gobierna y se orienta el territorio.

Lo que garantiza que ese proceso se lleve adelante es primero que ha sido un proceso participativo, lo cual ha generado compromiso de las organizaciones comunitarias. En muchos casos, ha sido un proceso de planificación democrática, y aunque en algunos casos hay mucho vacío, se le está ganando espacio a eso. Segundo, se está articulando lo técnico con lo político, se está articulando el plan de desarrollo con el plan de ordenamiento, se está empezando a ver visiones compartidas de desarrollo de largo plazo, y a generar instrumentos de viabilidad ciudadana -Colombia es un país bastante rico en instrumentos de participación y se está comenzando a utilizarlos-. Además, se están organizando para que se cumpla el proceso porque es una norma, y si no se cumple es denunciable y es castigable administrativamente por denuncia ciudadana y por acción de cumplimiento.

También se está avanzando en la pedagogía de ordenamiento territorial. El reto que tienen las administraciones municipales y departamentales que terminan el 2000, es que los nuevos alcaldes no vayan a entrar y hacer borrón y cuenta nueva, porque a pesar de que la ley los obliga a que recojan los elementos estructurales y de largo plazo de los planes, en la práctica política no es fácil que se dé esa manera. En ese momento va a haber un trabajo de articulación, de pedagogía, y de convencimiento para que los candidatos consideren en sus programas de gobierno estos elementos y comprendan la importancia de hacerlo, y en vez de comenzar de cero, más bien se vinculen como gerentes para la ejecución del plan, es decir entren en la fase ya de implementación y realización de todo lo que se previó mancomunadamente. *z*

ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS DÉFICIT HABITACIONALES EN CUATRO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Raquel Szalachman¹

1. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta los principales resultados de un estudio comparativo de los déficit habitacionales de cuatro países latinoamericanos, a saber Bolivia, Chile, Colombia y Uruguay, efectuado por la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional y Financiamiento del Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Para realizar este estudio se trabajó con las encuestas de hogares que se realizan en países de América Latina y el Caribe, y que están básicamente abocadas al tema de distribución de ingreso y de ocupación de los jefes de hogar.

Revisando esta información se observó que una parte del cuestionario de las encuestas de hogares incluye preguntas relativas al tema de vivienda. Dado que la Unidad estaba centrada en el tema de financiamiento de la vivienda de interés social, y tomando en cuenta la importancia de una adecuada medición de los déficit habitacionales, se extrajo la mayor información posible en relación con el tema. El estudio comparativo sólo pudo cubrir cuatro países debido a que,

¹ Desde hace tres años, la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional y Financiamiento de Desarrollo de la CEPAL, a la cual la autora pertenece, ha comenzado a abordar el tema del financiamiento de viviendas de interés social.

en primer lugar, las preguntas relativas al tema de vivienda no se realizan todos los años; y, por otro lado, en muchos países la información es muy incompleta.

El utilizar la información estadística basada en las encuestas de hogares tiene varias ventajas. En primer lugar, la de aportar antecedentes inéditos, que no han sido utilizados con anterioridad; en segundo lugar, la de construir algunos indicadores novedosos; y por último la de permitir estimaciones de déficit bastante acuciosas, en especial cualitativos, dentro de las restricciones de información existentes.

Entre las desventajas de utilizar las encuestas de hogares, está el hecho de que la información no es completa por tratarse de una encuesta, y no de un censo. En segundo lugar, está enfocada a la distribución de ingresos y ocupación y no ha sido elaborada para tratar específicamente la problemática habitacional. En tercer lugar, y quizá éste es el problema más grave, existe falta de uniformidad entre los países. En lo que a períodos se refiere, no todos los países realizan las preguntas relativas a vivienda el mismo año. Por esta razón, la última información disponible para tres de los países corresponde al año 1994, en tanto que para Bolivia es para el año 1992. Con respecto a la información misma, las preguntas que realizan los países no son las mismas, y por lo tanto, la información no es absolutamente uniforme. En relación con la cobertura, en la mayoría de los países se trabaja únicamente con el sector urbano, en tanto que para Chile y Colombia la información cubre además el sector rural. Finalmente existen diferencias relacionadas con las características nacionales de cada país. Así, la construcción de viviendas de ladrillo, que en general corresponde a viviendas de buena calidad y sólidas, en Colombia se aplica a la mayoría de las viviendas, incluso aquellas que no son de tan buena calidad. Este tipo de consideraciones hace que la información no sea absolutamente comparable.

2. CATEGORIZACIÓN DE VIVIENDAS

La categorización de las viviendas se basó en los materiales del techo, los muros y los suelos, y la calidad de los mismos. Así, se definieron tres categorías. En la categoría I se incluyen las viviendas con los mejores materiales de los tres elementos (techo, muro y suelo) y/o mejor estado de conservación, tomando en consideración que no sólo es importante que la calidad de los materiales sea buena sino que además los materiales deben estar en buenas condiciones. La categoría II incluye viviendas con materiales y/o estado de conservación intermedio de los mismos; mientras que la categoría III incluye viviendas con materiales de la peor calidad y/o en muy mal estado de conservación.

Sobre la base de esta categorización se obtuvieron para Bolivia y Colombia los resultados que se muestran en los gráficos 1 y 2, respectivamente. Para el

caso de Bolivia, se contaba con información respecto a los tres elementos -piso, techo y muros-, pero no sobre el estado de conservación de los materiales. Como se observa en el caso de Colombia, la categoría I es bastante amplia; sin embargo, esto no necesariamente significa que el grueso de las viviendas en ese país sea de tan buena calidad, sino que más bien refleja un problema de información dado que por un lado la mayoría de las viviendas se construye con ladrillo y por otra parte no se contaba con información respecto de los materiales del piso.

En el caso de Chile, se pudo contar con mayor cantidad de información, dado que la encuesta de hogares en ese país es la que realiza un cuestionario mucho más acucioso con respecto a todo lo relacionado con vivienda. Por esa razón, no solamente proporcionaba información respecto de los materiales de los tres elementos -piso, techo y muros- sino además sobre la calidad de los mismos; vale decir, que la información referida a Chile es bastante certera (gráfico 3).

En Uruguay, a pesar de que las definiciones eran bastante cualitativas, la información proporcionada era bastante exacta. En la encuesta respectiva, se preguntaba a las familias cómo calificarían su vivienda, es decir, si era buena, moderada o muy modesta; además, se les preguntaba sobre cómo consideraban el estado de la misma, en el sentido de si no necesitaba reparaciones, o si requería reparaciones pequeñas o importantes. Al parecer, la información de Uruguay también es bastante acuciosa (gráfico 4).

3. DEFINICIONES UTILIZADAS PARA LOS DÉFICIT DE VIVIENDA

A continuación se explicarán las definiciones utilizadas para los déficit habitacionales cuantitativo y cualitativo. Para el déficit cuantitativo se han realizado dos estimaciones. La primera de ellas se basa en la definición tradicional, que es la comparación entre el número de hogares y el número de viviendas permanentes; y la segunda incorpora una definición adicional, basada en la calidad y/o estado de deterioro de la vivienda; así, se consideran parte del déficit cuantitativo las viviendas existentes construidas con materiales de mala calidad o que se encuentran muy deterioradas, por considerar que no son recuperables.

El déficit cualitativo se basa en la definición clásica que engloba a aquellas viviendas que son de calidad insatisfactoria en relación con ciertos criterios básicos. Tres variables se toman habitualmente en cuenta para caracterizar este déficit: la disponibilidad de servicios públicos, el estado material de la construcción y el hacinamiento. Se denominó ALEX a la disponibilidad conjunta de servicios públicos -agua, luz y descarga de excretas-. Tampoco en este caso existe uniformidad entre países puesto que la disponibilidad de servicios está muy relacionada con el desarrollo económico general y el desarrollo urbano de cada país. En

los casos en que existía la información correspondiente, además de la disponibilidad de servicios públicos básicos, también se consideró la disponibilidad de baño y cocina; es decir, el que la vivienda contara con una habitación especial para la cocina y con una habitación especial para el baño.

La calidad de la vivienda en general se definió sobre la base de dos componentes: el material ocupado en la construcción de los pisos, muros y techos, y la calidad de los mismos. Siguiendo la categorización definida anteriormente, la categoría II es la que engloba al grueso de las viviendas que presentan déficit de calidad. Por último, de las diversas definiciones relacionadas con el hacinamiento, en el estudio se considera que viven en condiciones de hacinamiento los hogares en que hay más de dos personas por cuarto, incluyéndose dentro de los cuartos cualquier habitación, excepto baño y cocina.

En el cuadro 1 se muestran comparativamente los déficit de vivienda de los cuatro países considerados, sobre la base de las definiciones de déficit cuantitativo y cualitativo. En el caso de Bolivia, lamentablemente no se contaba con información suficiente para calcular el déficit tradicional; la cifra de 15,4% que figura en el cuadro fue extraída de información basada en censos de vivienda y población, porque evidentemente el 15,5% que se obtuvo al considerar la definición en las viviendas de categoría III -es decir, las que están muy deterioradas y son prácticamente irrecuperables- parece demasiado bajo. Por lo tanto, el déficit cuantitativo total es cercano al 30%, considerando la suma de ambos porcentajes.

En Colombia el déficit tradicional es de 22,3%, y al agregarse el 4,2% correspondiente a la definición establecida en el estudio, se obtuvo un déficit cuantitativo total de 25,4%. Lo más probable es que exista una subestimación debido en primer lugar a que la encuesta de hogares no incluye a las "poblaciones pirata" (sectores informales que rodean a Bogotá) y, como se señaló anteriormente, porque el déficit cualitativo está subestimado en lo que a calidad de las viviendas se refiere, por no contar con información suficiente. De hecho, al comparar el déficit cualitativo con el de otros estudios, se encontró una cifra superior al 10,1%.

En el caso de Chile, la suma del déficit cuantitativo tradicional y del déficit de categoría III, que está bien definido porque incluye no sólo la calidad de los materiales sino el estado de conservación de los mismos, arroja una cifra de 14,3%. Por su parte, el déficit cualitativo no incluye información respecto a baño y cocina.

Por último, Uruguay es el país que presenta el déficit cuantitativo más bajo, de 6,8%; mientras que, como en el caso chileno, el déficit cualitativo puede estar también subestimado por la falta de información respecto a baño y cocina.

En el cuadro 1 se presentan también los déficit cualitativos: la carencia conjunta de ALEX -agua, luz, y descarga de excretas- y su desagregación en carencia de agua, carencia de luz, y carencia de descarga de excretas; la carencia de baño-cocina; el déficit por hacinamiento; y por último el déficit de calidad. Asimismo, se presenta el porcentaje de hogares que padece de uno, dos o tres déficit simultáneos; información que es de suma utilidad para el diseño de una política habitacional, ya que es mucho más recuperable una vivienda con uno o dos déficit que una vivienda que tiene tres déficit simultáneos.

Como se observa en el cuadro 1, en términos de la disponibilidad de servicios públicos, en todos los países el déficit más fuerte es el de la descarga de excretas y el menor déficit corresponde a la disponibilidad de luz eléctrica. Chile y Uruguay no disponen de información sobre déficit de baño-cocina; y en los casos de Bolivia y Colombia, la información en lo que a déficit de calidad se refiere está incompleta, por ello, no está consignada en el cuadro. El problema de disponibilidad de servicios públicos, así como de hacinamiento que se observa para el caso boliviano es bastante serio.

Al analizar la simultaneidad de déficit cualitativos, se observa que Bolivia presenta el porcentaje más alto de dos y tres déficit simultáneos, como se observa en el gráfico 5. En Chile, Colombia y Uruguay la presencia de tres déficit simultáneos es bastante baja; en este sentido, las viviendas son bastante recuperables. En Colombia, el déficit cualitativo total está subestimado debido a la falta de información con respecto a la calidad y el estado de los materiales, siendo el hacinamiento el principal problema (gráfico 6). Un 73,1% de las viviendas en Chile presenta sólo un déficit cualitativo, haciéndose nuevamente la salvedad que no se incluye información respecto a la disponibilidad de baño y cocina (gráfico 7). El principal problema cualitativo en ese país es la calidad de las viviendas, lo que probablemente se explique porque la política de vivienda de interés social tendió a favorecer la cantidad de viviendas en desmedro de la calidad de las mismas. En Uruguay el principal problema es el de la calidad y, dentro de ello, lo que se definió como viviendas que requieren "reparaciones importantes"; lamentablemente tampoco se cuenta con información respecto de la disponibilidad de baño-cocina (gráfico 8).

Una vez cuantificados los déficit habitacionales, es importante identificar en qué grupo de hogares se concentran éstos, con el objeto de poder orientar las políticas de vivienda.

4. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LOS HOGARES Y DÉFICIT DE VIVIENDA

En este acápite se mostrarán las características socioeconómicas de los hogares y del jefe del hogar, tales como género, condición de actividad, categoría ocupacional, edad y educación en relación con los déficit de vivienda. El objetivo es extraer aquellas experiencias exitosas dentro de los países de la región con la finalidad de que otros países puedan aprender de estas experiencias, captando los aspectos positivos y negativos.

4.1 Distribución de hogares e ingresos en relación con la línea de pobreza

El cuadro 2 muestra la distribución de hogares en relación con la línea de pobreza en los cuatro países materia de estudio. En primer lugar, se presenta la proporción de indigentes, pobres no indigentes y de no pobres para el promedio de la región en el año 1994. La encuesta de hogares define la indigencia sobre la base de una canasta que cubre las necesidades nutricionales mínimas por persona, tomando en consideración los hábitos de consumo predominantes, la disponibilidad efectiva de alimentos y los precios de los mismos en cada país. Para definir pobreza, al valor de esta canasta se adiciona una estimación de los recursos requeridos por los hogares para satisfacer el conjunto de otras necesidades básicas no alimenticias.

Como se observa en el cuadro 2, en 1994 había en la región un 12% de indigentes, un 34% de pobres no indigentes y un 54% de no pobres. La denominación de "no pobres", no significa que sean hogares de los estratos más altos de ingresos, ya que dentro de los no pobres se incluyen también familias con niveles de ingresos más bajos.

En el cuadro se muestra la situación con respecto a Bolivia, Colombia, Chile y Uruguay. En Bolivia hay una mayor proporción de hogares indigentes en comparación con el promedio regional, pero una menor proporción de pobres no indigentes. Una situación similar se observa para el caso de Colombia: 4% más de indigencia y un 10% menos de pobreza. En Chile la proporción de hogares indigentes y pobres no indigentes es inferior a la del promedio regional, y lo mismo sucede en Uruguay. Cabe resaltar la baja proporción de hogares pobres que existe en Uruguay en comparación con el resto de los países: en ese país hay sólo 1,1% de hogares indigentes y 4,7% de hogares pobres no indigentes; es decir, solamente el 5% de la población está por debajo de la línea de pobreza. Esta situación contrasta con Bolivia, que presenta la distribución más desigual entre los cuatro países analizados (gráficos 9 al 12).

En el cuadro 2 se presenta también el índice de ingreso total disponible per cápita del hogar, tomando como base el ingreso correspondiente a los indigentes. Como se desprende del cuadro, los no pobres en Colombia y en Chile perciben un ingreso equivalente a nueve veces el ingreso que perciben los indigentes. En Uruguay esta relación es cercana a seis.

Al relacionar la pobreza con el índice relativo del ingreso disponible promedio del hogar se observa una situación similar. Así, tomando como base 100 el promedio del ingreso para toda la población, para los casos de Bolivia y Colombia, el ingreso de los no pobres es un 50% superior al promedio y además en Colombia el ingreso de los indigentes es un 84% inferior al promedio (gráficos 13 y 14). En Chile, donde la información considera los sectores urbano y rural, el ingreso de los indigentes también es 86% inferior al promedio regional (gráfico 15). En cambio en Uruguay el ingreso de los no pobres es sólo 4% superior al promedio, por lo que la distribución de ingresos es la más igualitaria entre los países aquí considerados (gráfico 16).

La información anterior se cruzó con las estimaciones de déficit, con el fin de identificar dónde se concentran estos últimos.

4.2 Distribución de déficit de vivienda y pobreza

En Bolivia, sólo una pequeña proporción de hogares indigentes no presenta déficit habitacional, en comparación con los no pobres. Se puede observar cómo recaen los déficit tanto cuantitativo como cualitativo en la población pobre e indigente (gráfico 17). En Colombia, por ejemplo, los hogares indigentes y pobres no indigentes dan cuenta del 67% del déficit cualitativo y 55% del déficit cuantitativo (gráfico 18). En Chile, un 34% de los hogares de indigentes y pobres tiene déficit cualitativo, y un 26% presenta déficit cuantitativo; en cambio, en los hogares no pobres estos porcentajes bajan a un 20% y a un 13%, respectivamente (gráfico 19). Por su parte, en Uruguay un 53% de los hogares pobres tiene déficit cualitativo y un 25% presenta déficit cuantitativo. En el caso del Uruguay se ha incluido en una sola categoría a los pobres y a los indigentes, por constituir estos últimos un porcentaje muy bajo. (gráfico 20.)

4.3 Distribución de hogares según tenencia de la vivienda y estrato socioeconómico

Esta variable también es un indicador de lo que está sucediendo en términos de déficit cuantitativo. Para el caso de Bolivia, se consignan cinco categorías de tenencia de vivienda: propia, alquilada, anticrético, cedida por servicios y cedida por parentesco. Cerca del 55% de las viviendas propias pertenece a hogares no pobres y el 45% pertenece a los indigentes y los pobres no indigentes. En

Colombia la situación es similar: el 62% de las viviendas propias ya pagadas y el 70% de las que se están pagando pertenecen a los hogares no pobres (59% del total). En Chile, más del 80% de las viviendas propias pagadas o que se están pagando pertenecen a los hogares no pobres. Por último, en Uruguay sólo un 3,5% de las viviendas propias pertenece a los hogares pobres (6%).

4.4 Índice de incidencia de los déficit de vivienda

El índice de incidencia es la razón entre el porcentaje de déficit que recae sobre cierto grupo poblacional y la participación de este grupo dentro de la población total. Es decir, suponiendo que un 40% del déficit habitacional recae en la población pobre y que la población pobre del país es un 40%, el índice de incidencia vendría a ser de 100%, y cualquier porcentaje por encima de 100% significaría que este déficit está recayendo mucho más en la población pobre. Por ejemplo, si un 80% del déficit recae en la población pobre y ésta es solamente un 40% de la población total, este índice llegaría a 200%.

El cuadro 3 muestra el índice de incidencia para los cuatro países analizados. En Chile, el índice de incidencia del déficit cuantitativo es de 214,5% para los indigentes. Es decir, a pesar de que Chile puede encontrarse mejor en términos absolutos, el cálculo de estos índices de incidencia permite cuantificar en qué medida este problema afecta a la población indigente. Así, aunque el déficit sea bajo si la población indigente es sólo un pequeño porcentaje de la población total, la incidencia del déficit sobre este grupo será fuerte. En Uruguay, el índice para el caso de los pobres no indigentes e indigentes en conjunto es de 250%, un índice bastante alto a pesar de que la distribución de ingresos es bastante equitativa en ese país y que el déficit es relativamente pequeño. Bolivia presenta un índice de incidencia del déficit cuantitativo para los indigentes de 166,3% y, en el caso de los no pobres, el índice es de 64,9%.

Con respecto al déficit cualitativo, llama la atención el caso de Bolivia donde hay una fuerte incidencia del déficit cualitativo en aquellos hogares calificados como no pobres, ya que en los otros estratos de la población -indigentes y pobres no indigentes- la situación registrada era de esperar. El déficit cualitativo también recae fuertemente sobre los indigentes y los pobres no indigentes tanto en Colombia como en Chile. En Uruguay, el índice de incidencia del déficit cualitativo en los pobres es de 362%, lo que indica que la población pobre está en muy mala situación, con absoluta ausencia de servicios públicos de agua, luz, y alcantarillado.

4.5 Características socioeconómicas y déficit habitacional

No se ha encontrado ninguna asociación importante entre los déficit de

vivienda y el género del jefe del hogar, ni entre los déficit y la categoría ocupacional de los jefes de hogar. El tipo de ocupación del jefe del hogar sí muestra alguna asociación con los déficit habitacionales, sin embargo está muy relacionada con las variables ingreso y educación, tal como se explica a continuación.

Con respecto al nivel educacional, se observa que en todos los países analizados, existe una fuerte relación entre educación y déficit; es decir, en los países donde el jefe del hogar tiene mayores años de escolaridad o de instrucción formal, el déficit habitacional es menor. Por ejemplo, en Bolivia y Colombia, el 79% de los hogares con déficit cuantitativo y el 82% de los hogares con déficit cualitativo tienen un jefe de hogar con nueve o menos años de instrucción formal. Cabe destacar que también la educación muestra una fuerte asociación con el nivel de ingreso. En Chile, el déficit cualitativo y el déficit cuantitativo está muy concentrado en los hogares con jefes de familia con nueve o menos años de instrucción formal. Lo propio sucede en Uruguay, donde solamente un 1,4% de los hogares con déficit cuantitativo y un 3,9% de los hogares con déficit cualitativo tienen jefes de hogar con 13 o más años de instrucción formal.

4.6 Edad e índice relativo del ingreso del jefe del hogar

Otra relación interesante que se obtiene de la información es la asociación entre edad e ingreso que a simple vista está poco relacionada con la vivienda. En los gráficos 21 al 24, se constata en todos los países lo que en economía se llama Teoría del Ciclo de Vida: en la primera etapa productiva de los jefes de hogar y en la última etapa de la vida, el ingreso es bastante inferior al promedio, mientras que en la etapa central, que es la más productiva, el ingreso es bastante superior al promedio. En general, los ingresos más altos se perciben entre los 35 y 54 años de edad.

4.7 Edad y régimen de tenencia

Por otro lado, se ha encontrado que en todos los países hay una asociación directa entre edad y propiedad de la vivienda. Por ejemplo, para el caso de Bolivia en la medida que aumenta la edad, es mayor el porcentaje de hogares que posee vivienda propia; lo contrario sucede con las otras alternativas, como son las viviendas cedidas (gráfico 25). En Colombia (gráfico 26) a mayor edad, es menor el porcentaje de hogares que habitan viviendas arrendadas o en calidad de usufructo. En Chile existe una asociación inversa entre la edad del jefe del hogar y viviendas arrendadas, cedidas, o en calidad de usufructo (gráfico 27). Lo mismo sucede en Uruguay (gráfico 28). Esta información es de suma utilidad y es importante tenerla en cuenta en el otorgamiento de créditos hipotecarios o subsidios habitacionales al diseñar políticas de vivienda de interés social.

4.8 Déficit de vivienda e índice relativo del ingreso disponible de los jefes del hogar

En el gráfico 29 se muestra la asociación entre los déficit de vivienda y el ingreso disponible de los jefes de hogar. Como se puede apreciar, los hogares sin déficit son aquellos en que el jefe de hogar tiene el ingreso disponible relativo más alto para todos los países, y lo contrario sucede en los hogares que presentan déficit cuantitativo y cualitativo.

5. CONCLUSIONES

En primer lugar, al comparar los déficit estimados por el presente estudio y los calculados en otros estudios basados en cualquier otra información, se llega a la conclusión que con frecuencia los déficit están subestimados. En segundo lugar, los déficit cualitativos, es decir los referidos a la carencia de servicios públicos -agua, luz y descarga de excretas-, la mala calidad de las viviendas, y el hacinamiento, son numéricamente tanto o más importantes que los déficit cuantitativos. Sin embargo, en la práctica, muchas veces se tiende a dar prioridad a la cantidad de viviendas por encima de la calidad de éstas.

En términos de consideraciones sobre políticas, es importante contar con estimaciones fidedignas de los déficit de vivienda para el diseño de políticas de vivienda de interés social. En este sentido, lo ideal sería tener una especie de censo de lo que está pasando en materia de vivienda, que incluya aspectos tales como la disponibilidad de servicios públicos, y de infraestructura, entre otras variables. La consideración de estas variables ayudaría a definir una política de habitacional más adecuada a las necesidades de cada país. Precisamente, las políticas de vivienda de interés social deben considerar el apoyo a aquellas viviendas que no cuentan con servicios públicos o que requieren de reparaciones importantes o algún tipo de mejoramiento. Esto significa entregar subsidios no solamente para la adquisición de una vivienda nueva sino probablemente para reparaciones o ampliaciones, o mejoramientos de viviendas existentes.

Otra de las conclusiones es que los déficit cuantitativos y cualitativos son proporcionalmente mayores para aquellos hogares definidos como pertenecientes a la población indigente o pobre no indigente. Sin embargo, los hogares que son calificados como no pobres también tienen importantes déficit cualitativos como se ha visto en muchos de los países. Lo importante de distinguir entre uno y otro déficit es que ambos déficit es que aunque están relacionados; tal como se ha explicado, las mediciones efectuadas incluso los interrelacionan; las políticas encaminadas a solucionar uno u otro evidentemente son muy diferentes. Entonces, es importante tener clara la distinción: en un caso se está hablando de lo que son construcciones completamente nuevas y, en otro caso, se trata de solucionar

algunos problemas puntuales -mejoramientos, ampliaciones y reparaciones de vivienda-, sobre todo en aquellos casos donde existe sólo un tipo de déficit.

Con respecto a las características socioeconómicas de los hogares, tales como género, edad, categoría ocupacional, y educación de los jefes de hogar, varias de ellas muestran asociaciones con los déficit habitacionales. Ahora bien, las políticas de vivienda de interés social pasan necesariamente por la aplicación de subsidios, considerando el bajo nivel de ingresos de los grupos poblacionales a los que están dirigidas. El conocimiento de las características socioeconómicas de los hogares deficitarios permite una mejor labor en términos de focalización, en particular de los subsidios.

Espero haber dejado clara la importancia de tener una cuantificación adecuada de lo que está sucediendo en materia de déficit habitacional. El ideal sería disponer de encuestas específicas para vivienda o al menos reestructurar las encuestas de hogares con el objeto de construir indicadores con miras a un diagnóstico más preciso en materia habitacional. Lo anterior permitiría el diseño de una política de vivienda más focalizada y por ende más eficiente. *z*

GRÁFICO 1
CATEGORIZACIÓN DE VIVIENDAS EN BOLIVIA: 1992

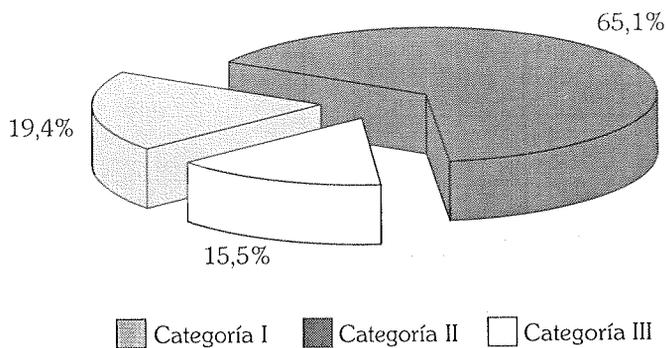


GRÁFICO 2
CATEGORIZACIÓN DE VIVIENDAS EN COLOMBIA: 1994

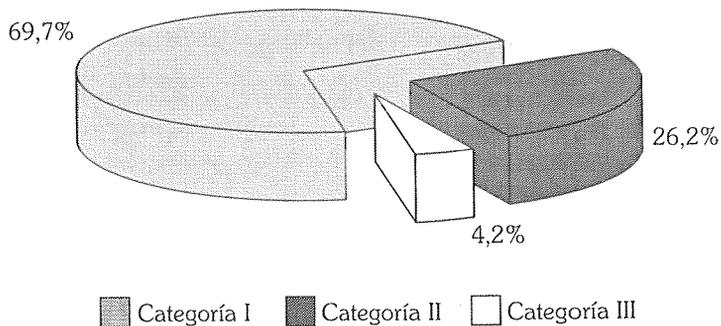


GRÁFICO 3
CATEGORIZACIÓN DE VIVIENDAS EN CHILE: 1994

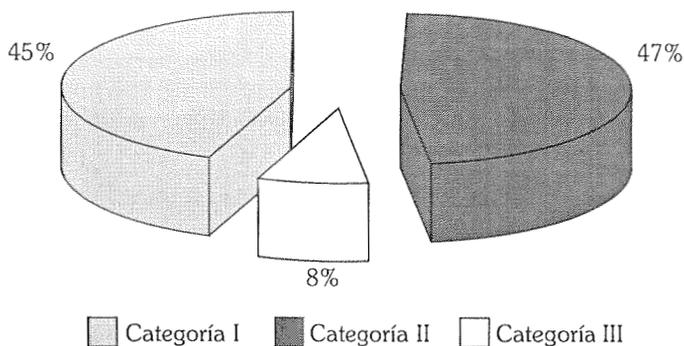
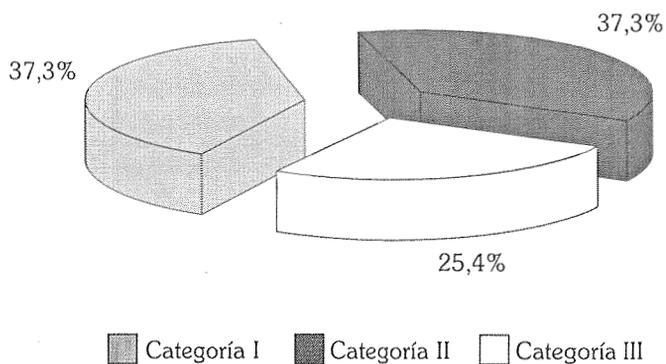


GRÁFICO 4
CATEGORIZACIÓN DE VIVIENDAS EN URUGUAY: 1994



CUADRO 1
COMPARACIÓN DE DÉFICIT DE VIVIENDA
(En porcentajes)

Déficit / Países	Bolivia	Colombia	Chile	Uruguay
Déficit cuantitativo	(30%) 15,5	25,4	14,3	6,8
- Tradicional	(15,4)	22,3	9,8	3,6
- Categoría III	15,5	4,2	3,9	3,5
Déficit cualitativo	48,7	10,1	17,1	20,2
Por tipo				
- No ALEX	36,2	3,3	11,4	9,8
- No agua	11,0	1,6	0,5	1,4
- No luz	6,4	0,2	2,2	1,0
- No descargas	29,4	2,3	10,5	9,1
- No baño-cocina	48,3	9,4	n.i.	n.i.
- Hacinamiento	41,2	14,8	9,5	3,3
- Calidad	n.i.	n.i.	6,8	15,5
Por cantidad				
- 1 déficit	19,2	7,7	12,5	15,3
- 2 déficit	17,6	1,9	3,8	4,1
- 3 déficit	11,9	0,5	0,8	0,8

GRÁFICO 5
DISTRIBUCIÓN DE LOS DÉFICIT CUALITATIVOS
EN BOLIVIA: 1992

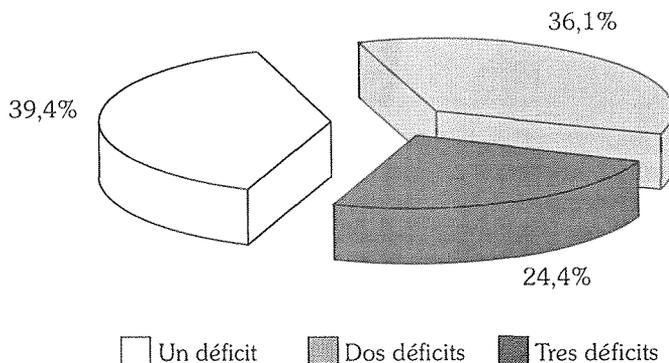


GRÁFICO 6
DISTRIBUCIÓN DE LOS DÉFICIT CUALITATIVOS
EN COLOMBIA: 1994

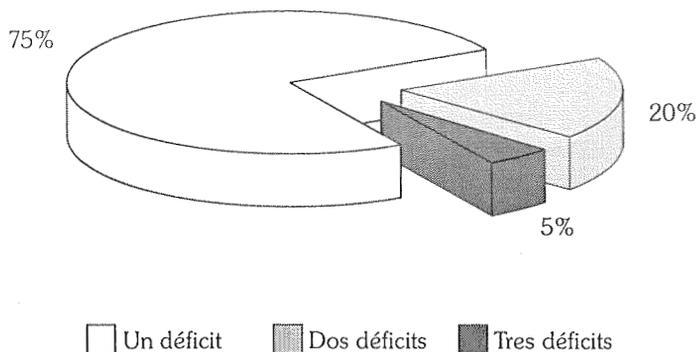


GRÁFICO 7
DISTRIBUCIÓN DE LOS DÉFICIT CUALITATIVOS
EN CHILE: 1994

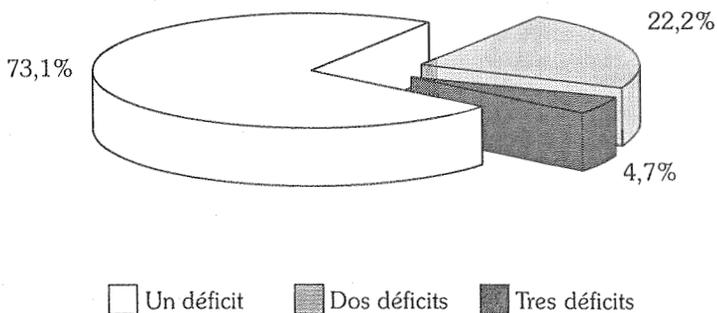
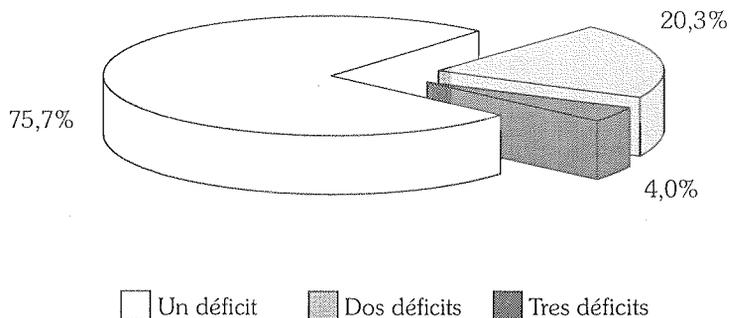


GRÁFICO 8
DISTRIBUCIÓN DE LOS DÉFICIT CUALITATIVOS
EN URUGUAY: 1994



CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES E INGRESO
EN RELACIÓN CON LA LÍNEA DE POBREZA

	Promedio Región 1994	Bolivia 1992	Colombia	Chile	Uruguay
Distribución de hogares (porcentaje)					
- Indigentes	12,0	17,5	16,2	5,9	1,1
- Pobres no indigentes	34,0	27,8	24,4	16,9	4,7
- No pobres	54,0	54,7	59,4	77,2	94,2
- Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

	Promedio Región	Bolivia	Colombia	Chile	Uruguay
Índice del ingreso total disponible per cápita del hogar					
- Indigentes		100	100	100	100
- Pobres no indigentes		191	238	214	200
- No pobres		656	925	871	578

GRÁFICO 9
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES EN RELACIÓN CON LA LÍNEA DE POBREZA EN BOLIVIA: 1992

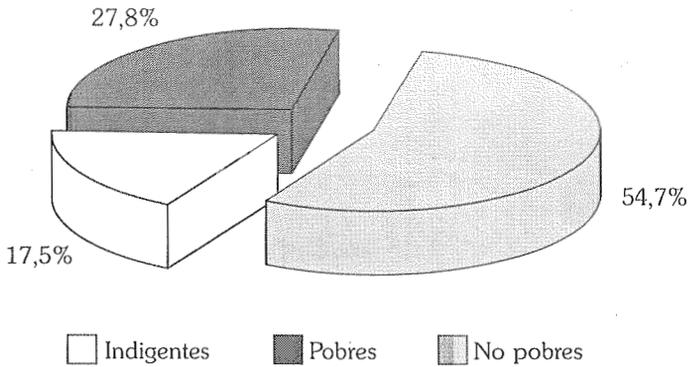


GRÁFICO 10
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES EN RELACIÓN CON LA LÍNEA DE POBREZA EN COLOMBIA: 1994

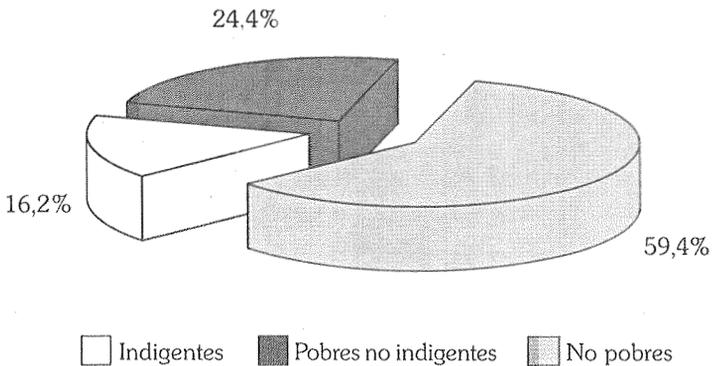


GRÁFICO 11
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES EN RELACIÓN CON LA LÍNEA DE POBREZA EN CHILE: 1994

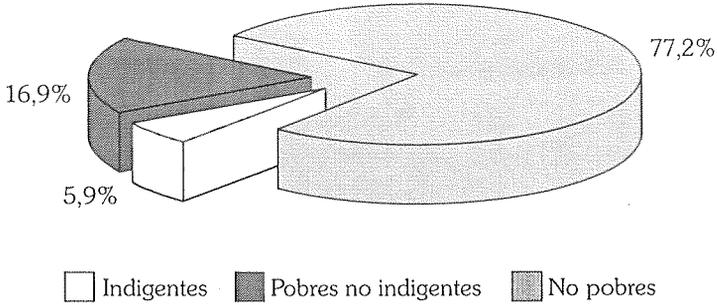


GRÁFICO 12
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES EN RELACIÓN CON LA LÍNEA DE POBREZA EN URUGUAY: 1994

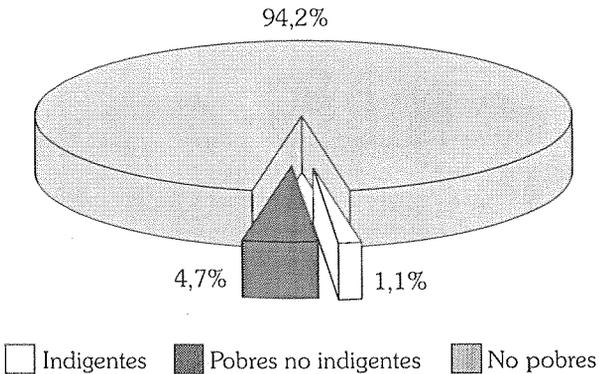


GRÁFICO 13
POBREZA E ÍNDICE RELATIVO DEL INGRESO DISPONIBLE
PROMEDIO DEL HOGAR EN BOLIVIA: 1992

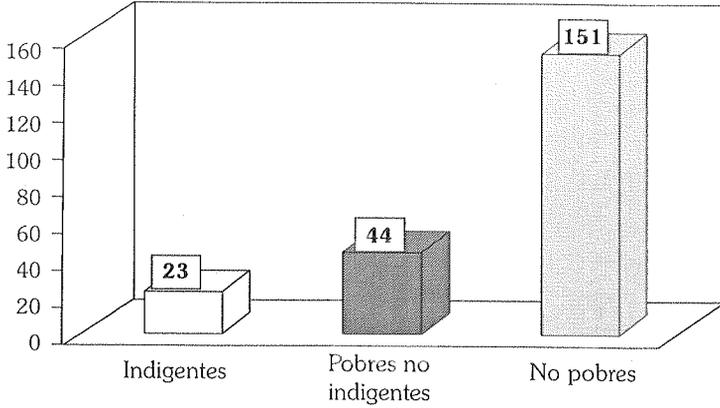


GRÁFICO 14
POBREZA E ÍNDICE RELATIVO DEL INGRESO DISPONIBLE
PROMEDIO DEL HOGAR EN COLOMBIA: 1994

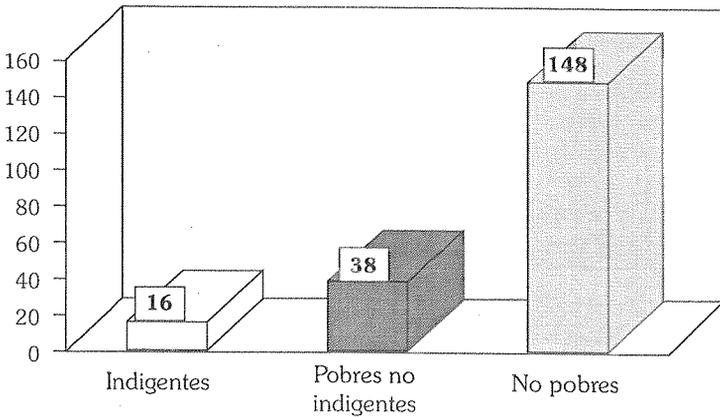


GRÁFICO 15
POBREZA E ÍNDICE RELATIVO DEL INGRESO DISPONIBLE
PROMEDIO DEL HOGAR EN CHILE: 1994
(Urbano y rural)

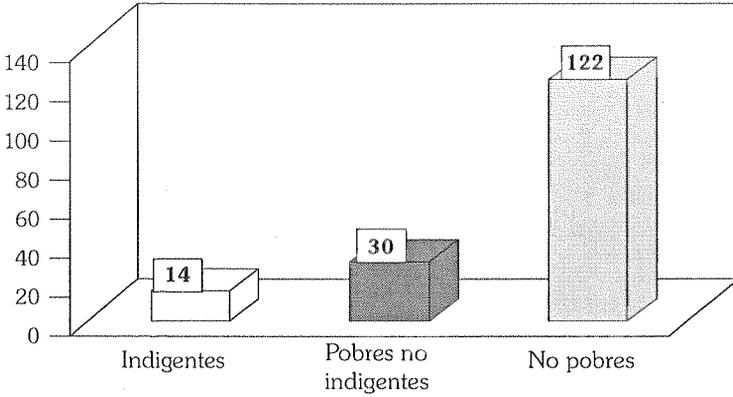


GRÁFICO 16
POBREZA E ÍNDICE RELATIVO DEL INGRESO DISPONIBLE
PROMEDIO DEL HOGAR EN URUGUAY: 1994

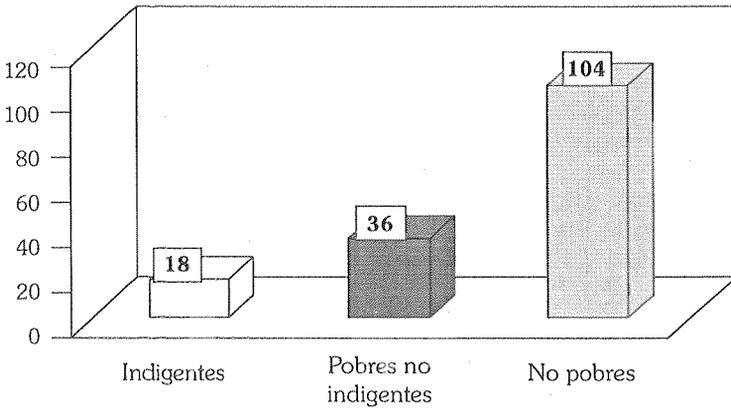


GRÁFICO 17
DISTRIBUCIÓN DE DÉFICIT Y POBREZA EN BOLIVIA: 1992

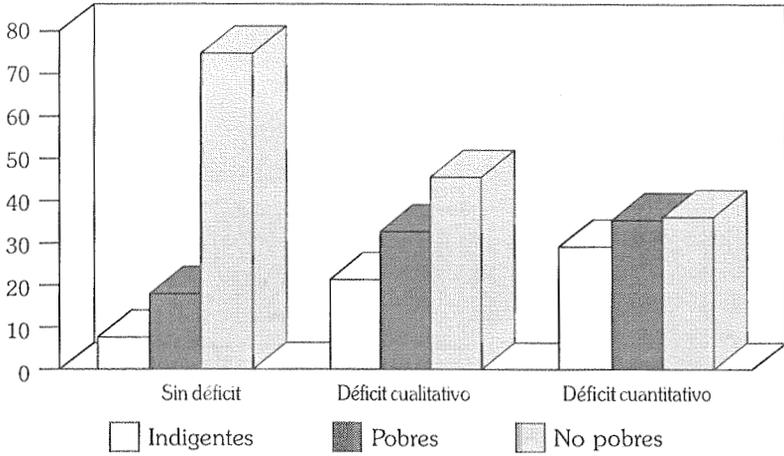


GRÁFICO 18
DISTRIBUCIÓN DE DÉFICIT Y POBREZA EN COLOMBIA: 1994

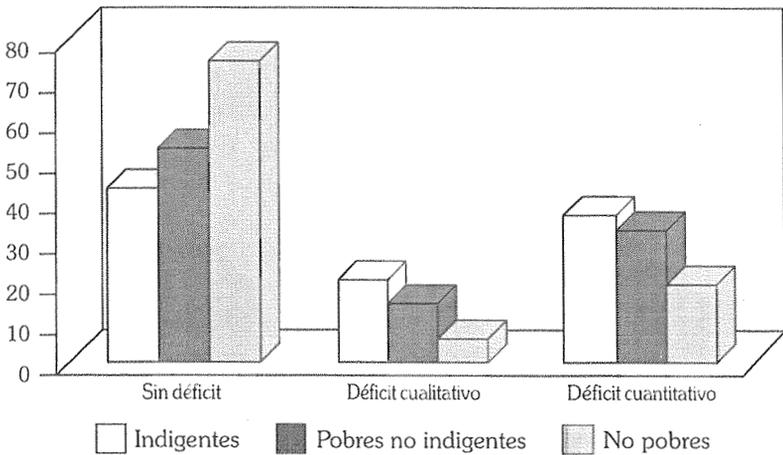


GRÁFICO 19
DISTRIBUCIÓN DE DÉFICIT Y POBREZA EN CHILE: 1994

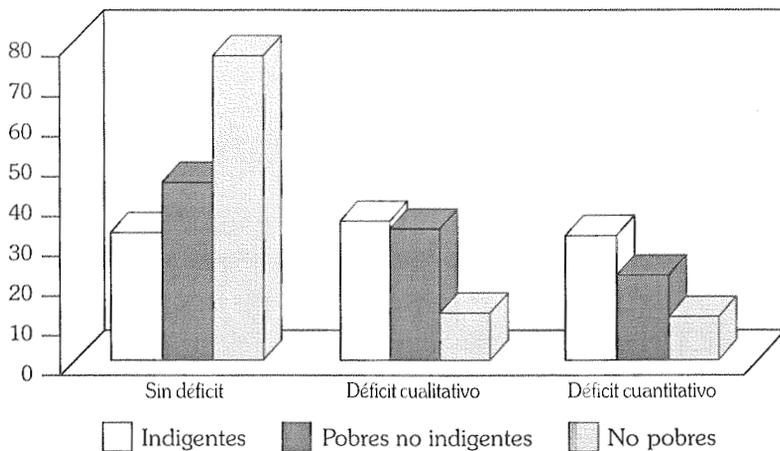
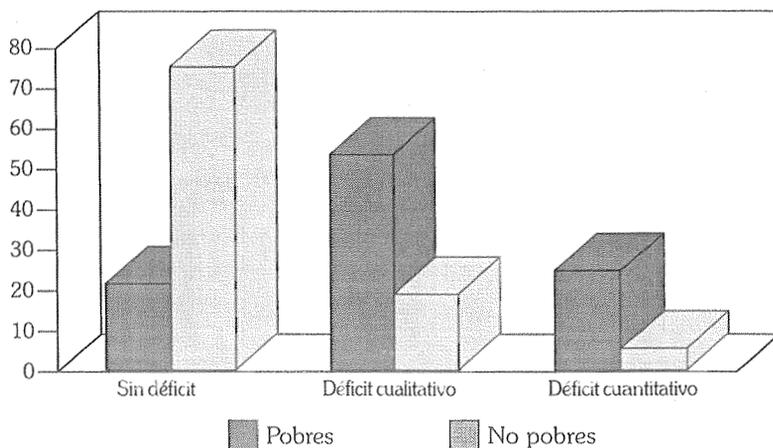


GRÁFICO 20
DISTRIBUCIÓN DE DÉFICIT Y POBREZA EN URUGUAY: 1994



CUADRO 3
ÍNDICES DE INCIDENCIA¹

Índice / País	Bolivia	Colombia	Chile	Uruguay
Déficit cuantitativo				
- Indigentes	166,3	143,2	214,5	—
- Pobres no indigentes	127,3	129,1	145,9	250,0
- No pobres	64,9	76,3	80,6	90,8
Déficit cualitativo				
- Indigentes	82,5	201,9	162,9	—
- Pobres no indigentes	84,5	140,2	160,0	362,0
- No pobres	119,0	55,7	81,6	83,8

¹ Razón entre el porcentaje de déficit que recae sobre un cierto grupo y la participación de este grupo dentro de la población total.

GRÁFICO 21
EDAD E ÍNDICE RELATIVO DEL INGRESO DEL JEFE DEL HOGAR
EN BOLIVIA: 1992

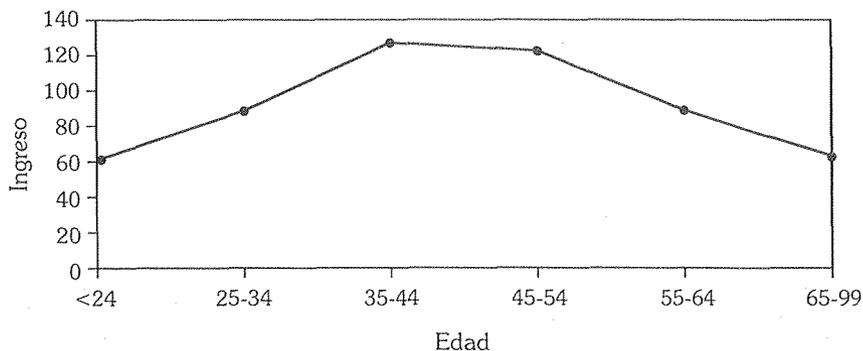


GRÁFICO 22
EDAD E ÍNDICE RELATIVO DEL INGRESO DEL JEFE DEL HOGAR
EN COLOMBIA: 1994

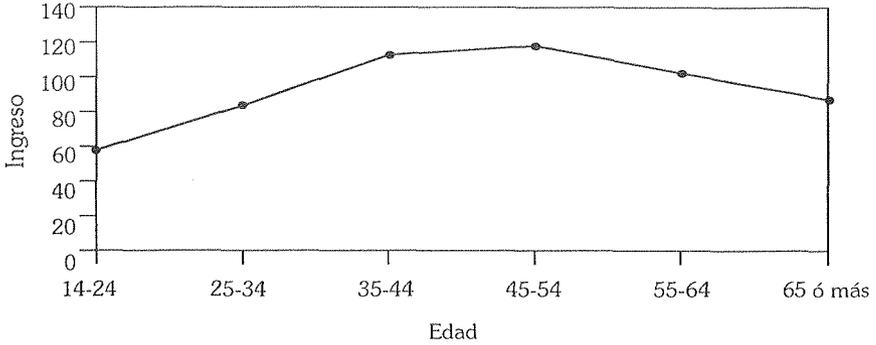


GRÁFICO 23
EDAD E ÍNDICE RELATIVO DEL INGRESO DEL JEFE DEL HOGAR
EN CHILE: 1994 (urbano y rural)

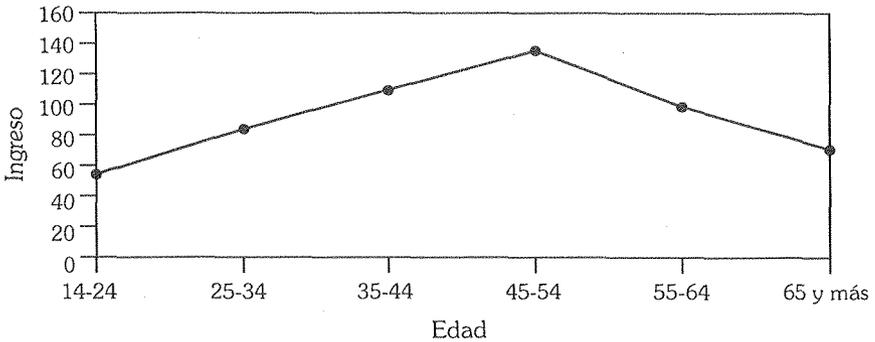


GRÁFICO 24
EDAD E ÍNDICE RELATIVO DEL INGRESO DEL JEFE DEL HOGAR
EN URUGUAY 1994

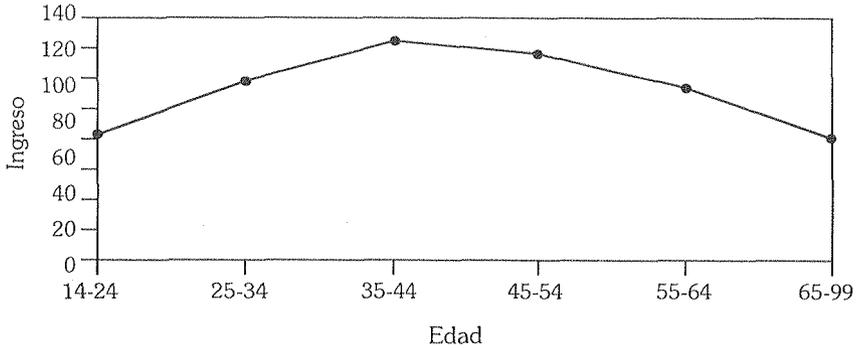


GRÁFICO 25
EDAD Y RÉGIMEN DE TENENCIA EN BOLIVIA: 1992

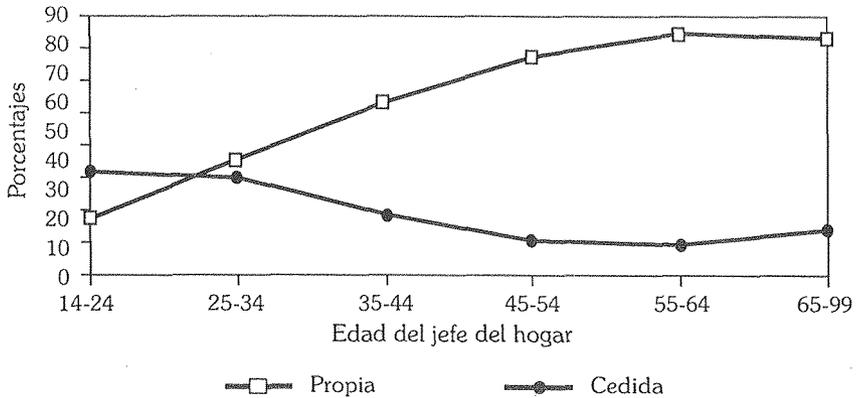


GRÁFICO 26
EDAD Y RÉGIMEN DE TENENCIA EN COLOMBIA: 1994

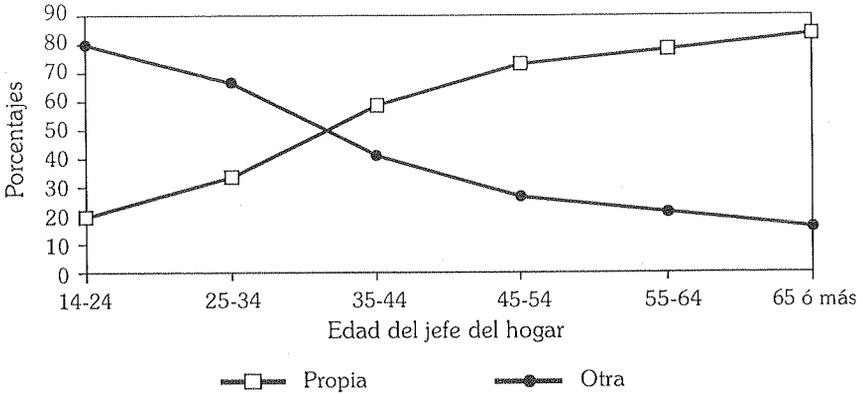


GRÁFICO 27
EDAD Y RÉGIMEN DE TENENCIA EN CHILE: 1994
(urbano y rural)

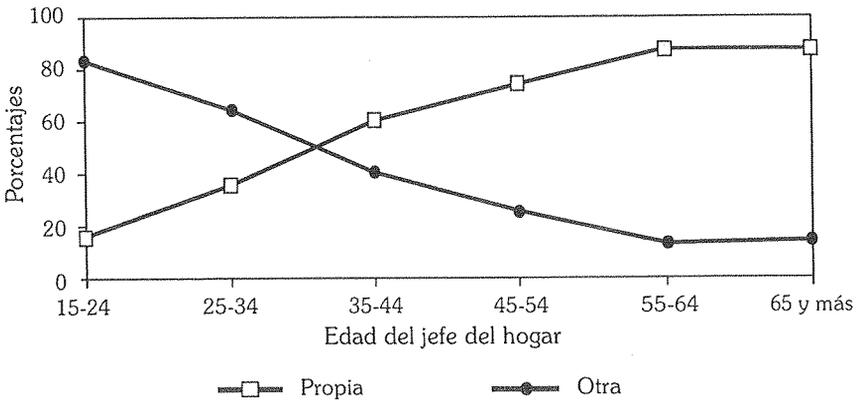


GRÁFICO 28
EDAD Y RÉGIMEN DE TENENCIA EN URUGUAY: 1994

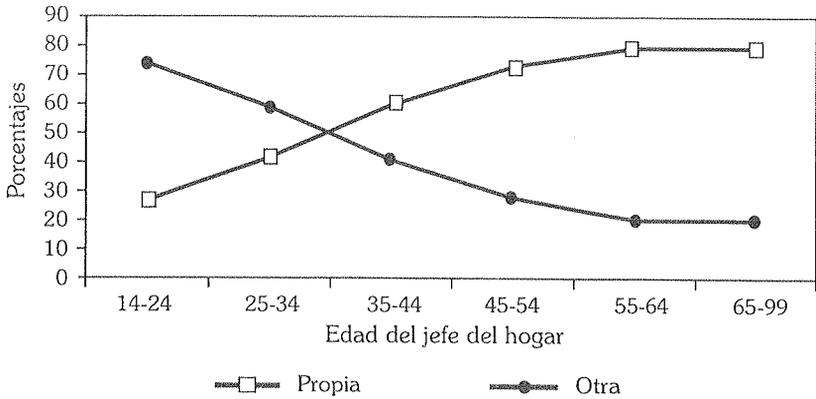
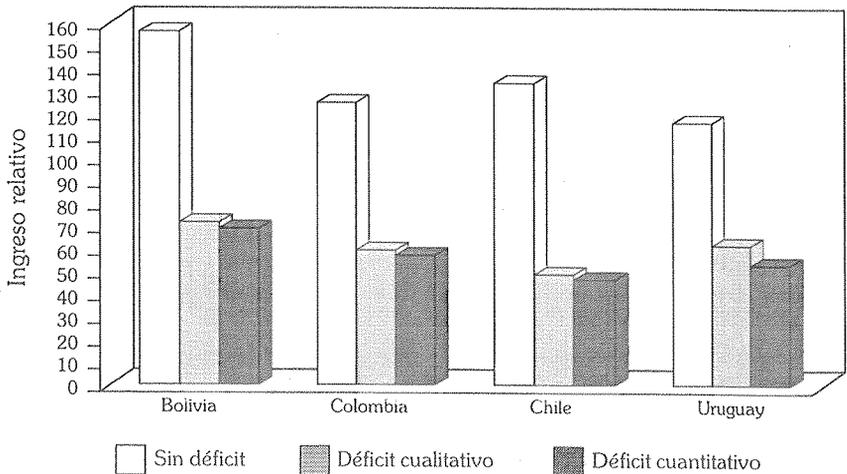


GRÁFICO 29
DÉFICIT DE VIVIENDA E ÍNDICE RELATIVO DEL INGRESO DISPONIBLE DE LOS JEFES DE HOGAR OCUPADOS



PARTICIPACIÓN DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES EN EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA E INFRAESTRUCTURA: EL CASO DEL BCIE MEDIANTE UN FIDEICOMISO PARA LA VIVIENDA

Fernando Basterrechea

1. GENERALIDADES

El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) es un organismo internacional de carácter regional que tiene como socios a cinco países centroamericanos: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, y cuatro socios extraregionales: República de China (Taiwan), Argentina, Colombia y México, siendo un total de nueve socios los que participan en la directiva del BCIE.

El BCIE, banco de desarrollo y brazo financiero, tiene como misión fomentar el progreso y la integración de los países del itsmo; propiciar el crecimiento económico con equidad y respetando el medio ambiente, mediante el apoyo a programas y proyectos públicos y privados que generen empleo productivo y contribuyan a mejorar la productividad y competitividad, así como elevar los índices de desarrollo humano en la región. Lo anterior es fundamental para poder apoyar un proyecto como es el fideicomiso para la vivienda, pues es más fácil llegar a determinar un fideicomiso como éste cuando existen reglas claras y una política y estrategia definidas del sector público para la solución del problema habitacional.

El mecanismo que se propone es que las entidades bancarias o no bancarias aporten al fideicomiso cédulas hipotecarias o títulos representativos de cédulas hipotecarias. Con estos títulos adquiridos se fracciona y se emiten Certificados de Participación Fiduciaria que son colocados en el mercado nacional e internacional para generar liquidez que permita la compra de nuevas cédulas hipotecarias, repitiendo este mecanismo tantas veces como sea necesario.

2. ANTECEDENTES DEL FIDEICOMISO DE VIVIENDA

Es inmensa la necesidad de vivienda en Guatemala, ya que existe un déficit de aproximadamente 1,4 millones de unidades, con un crecimiento de la demanda anual de 40 mil unidades. Otra conjetura que se llegó a determinar es que si se quiere solucionar el problema de vivienda, éste debe ser enfocado puramente como un problema financiero y organizacional, y no se debe pensar desde el punto de vista social; antes bien, es básicamente un problema financiero con grandes beneficios sociales. El problema central es la falta de recursos de largo plazo en los sistemas financieros centroamericanos. El enfoque de la política de vivienda va hacia el fortalecimiento de la demanda de vivienda y el desarrollo de mecanismos financieros sostenibles.

El problema financiero de la vivienda tiene dos partes opuestas: una es el comprador de la cédula hipotecaria, es decir el deudor hipotecario, y el otro el inversionista. El problema de la vivienda no es un problema de demanda, ni de costos, ni de poder de los constructores de fabricar más viviendas; es un problema en el cual el deudor hipotecario, que es el cliente que quiere adquirir la vivienda, busca bajas tasas de interés y plazos largos, mientras que el inversionista busca altos rendimientos e invertir a corto plazo. En este proceso, el constructor tiene por función construir las viviendas, los administradores de carteras financieras tienen la función de financiarlas, y el fideicomiso tiene la función de servir de apoyo para que el deudor hipotecario obtenga su vivienda en las mejores condiciones y el inversionista logre los rendimientos adecuados.

Lo que realmente busca el fideicomiso es un equilibrio entre ambas partes, en el cual hay que demostrarle al inversionista que un alto rendimiento significa también un alto riesgo, y que en el corto plazo las condiciones del sistema pueden variar. Existen inversiones en las cuales se colocan recursos en ciertas instituciones o en ciertas empresas a unos rendimientos muy buenos, pero con un riesgo altísimo; en cambio, la idea es buscar un rendimiento adecuado en el cual los inversionistas tengan la certeza de que van a recibir su capital y sus intereses oportunamente.

Esto ha motivado a que también existan otras iniciativas de formación de fondos hipotecarios en la región centroamericana. En Guatemala, la empresa

Multicaja hizo una propuesta de incorporarse como fideicomitente adherente con un aporte de 100 millones de quetzales -aproximadamente unos US\$13 millones- en cédulas hipotecarias aseguradas; el Banco G&T tiene una solicitud para incorporarse como fideicomitente adherente con un aporte de 200 millones de quetzales en cédulas hipotecarias aseguradas; y el BICOVI también como fideicomitente adherente con un aporte inicial de un millón de quetzales en títulos participativos. Recientemente también se ha recibido una solicitud de incorporación de VIVIBANCO en este sentido.

En El Salvador, a través del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano se ha manifestado el interés de formalizar un fideicomiso similar al que está propuesto en Guatemala, dirigido a la construcción de soluciones habitacionales de bajo costo. En Costa Rica, el Banco de Crédito Agrícola de Cartago también ha manifestado su interés en crear un fondo hipotecario por un monto de US\$40 millones con la finalidad de incrementar la disponibilidad de viviendas en su país.

Por último, la Asociación Centroamericana para la Vivienda (ACENVI) en una reunión que sostuvo a fines de 1999 con el BCIE manifestó el gran interés de los gobiernos centroamericanos en impulsar los proyectos regionales de estandarización de hipotecas y la creación de un fondo de liquidez para el descuento de hipotecas a nivel centroamericano. Al aprobarse la iniciativa de establecer un fideicomiso para la vivienda en Guatemala, se instruyó a la administración superior del Banco a que se regionalice la política de vivienda a través de fideicomisos en cada uno de los países, lo que puede ser extensivo posteriormente a cualquier otra región.

A modo de contexto general, cabe recordar que los principales elementos de la política de vivienda en Guatemala son: los subsidios directos a la demanda hasta por 12.000 quetzales para el grupo de bajos ingresos para soluciones de hasta 65.000 quetzales; el fideicomiso de cédulas hipotecarias para soluciones habitacionales entre 65.000 y 150.000 quetzales; y el financiamiento directo de la banca comercial para soluciones habitacionales mayores de 150.000 quetzales. Así, el fideicomiso estaría dirigido básicamente para viviendas entre el rango de subsidios directos a la demanda y el financiamiento directo.

3. CONCEPTO, PARTICIPANTES Y CARACTERÍSTICAS DEL FIDEICOMISO DE VIVIENDA EN GUATEMALA

3.1 Concepto y elementos del fideicomiso

El fideicomiso no es un sistema burocrático que viene a interrumpir el proceso, sino más bien un mecanismo que busca ser ágil en la toma de decisiones y generar la liquidez necesaria para que el sistema empiece a funcionar,

básicamente en apoyo al financiamiento de soluciones habitacionales entre 40.000 y 200.000 quetzales, para la población con ingresos familiares mensuales entre US\$500 y US\$1.300.

Los entes participantes del fideicomiso son: el fideicomitente principal que es el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, a través del Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI); los fideicomitentes adherentes que son las personas jurídicas que aporten cédulas hipotecarias aseguradas; el fiduciario que es el BCIE; y los beneficiarios que son el FOGUAVI, los fideicomitentes adherentes y los inversionistas. Si bien desde el punto de vista legal no puede incluirse a los usuarios como entes participantes, realmente los beneficiarios finales serán los inversionistas y los usuarios.

3.2 Características del fideicomiso

El fideicomiso se creará con un aporte inicial de aproximadamente 120 millones de quetzales en créditos hipotecarios asegurados, estimándose que podría manejar una liquidez de aproximadamente 400 millones de quetzales. El patrimonio fideicometido estará conformado por créditos hipotecarios asegurados, con plazos de 25 años y con una tasa de interés fija de 13,5%. Esto es una condición muy especial, y no es que así funcione el sistema. Por su parte, la relación activos/pasivos será de 1,2 a 1,0; es decir, que por cada dólar de título emitido se tiene garantizado un ingreso a futuro de 1,2. Por lo tanto, hay casi un 17% de seguridad adicional o, en otras palabras, se suscribirán pasivos por el 83,33% de los activos adquiridos. Adicionalmente, se cuenta con una reserva de liquidez del 10% del monto de los Certificados de Participación Fiduciarios emitidos; es decir que por cada certificado que se emita y que se recoja liquidez, se guarda en un fondo el 10% de ese monto. El plazo es de 25 años, y los gastos básicamente de este fideicomiso serán los generados por los intereses y el capital de los certificados y las comisiones del fiduciario.

Los aspectos fiscales definitivamente son todos los que corresponden a cada uno de los países y al convenio constitutivo del BCIE. Hasta la fecha, las cédulas están exentas de impuestos. Asimismo, los instrumentos deben registrarse debidamente en los registros de valores y mercancías y en las bolsas de valores correspondientes. La base legal está conformada por el Código de Comercio, la Ley de la Vivienda, la Ley de Valores y Mercancías, y el Convenio Constitutivo del BCIE. Como se mencionó en el acápite 3.1, el segmento de usuarios es el correspondiente a cédulas hipotecarias aseguradas en el rango de 40.000 a 200.000 quetzales.

Los instrumentos para la venta son los certificados hipotecarios de participación fiduciaria y/o los bonos hipotecarios. La idea es que los títulos que se

emitan sean sin la condición de recompra, para que de esa forma se reactive el mercado secundario; se tratará de una inversión a largo plazo y si alguien busca liquidez sólo tiene que ir al mercado secundario y hacerlo líquido. El problema de hacerlo a través de reportes es que la función del fideicomiso se convierte en una función de tesorería, pues se estaría recibiendo recursos de corto plazo con proyecciones de colocación a largo plazo, y empezarían los descalces de plazos y los problemas de liquidez.

El segmento de inversionistas a los que estarían dirigidos los títulos está conformado por los segmentos institucional, financiero, asegurador, bursátil y al detalle, y las formas de distribución de los certificados de participación fiduciaria pueden ser ventanilla al público, distribución en la bolsa de valores, promoción específica y oferta pública. Originalmente se tiene previsto colocarlos en el segmento institucional y básicamente en una forma de promoción específica.

La estructura orgánica del fideicomiso comprende un Comité del Fideicomiso y un administrador de cartera o servidora. El Comité está conformado por un representante del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, un delegado del FOGUAVI, un delegado del BCIE, un delegado de los fideicomitentes adherentes y un delegado propuesto por la Asociación Bancaria de Guatemala. Adicionalmente, integran el Comité expertos financieros y legales, con voz pero sin voto.

Por su parte, el administrador de cartera o servidora tiene la función principal de administración y de cobranza de la cartera hipotecaria vigente, presentando informes periódicos al Comité del Fideicomiso. Los mismos bancos que actualmente están manejando las carteras hipotecarias van a continuar administrándola.

4. ESQUEMA DE OPERACIÓN DEL FIDEICOMISO PROPUESTO

Como se aprecia en el diagrama 1, el primer paso es seleccionar y clasificar la cartera actual hipotecaria que tiene el gobierno, debiéndose reestructurar todos aquellos créditos que estén en mora, convertirlos en cédulas y asegurarlas. Una vez que estén las cédulas debidamente aseguradas ingresan al fideicomiso (segundo paso), es decir que la cartera de créditos que no esté al día en sus pagos, no esté reestructurada ni condicionada con los seguros y no tenga todas las regulaciones en orden no puede ingresar al fideicomiso. La cartera hipotecaria es la base que otorga sostenibilidad a los títulos que se emitirán, y debe otorgar al inversionista la seguridad de que está respaldado por un título de primer orden.

El tercer paso es emitir los certificados de participación en una relación de 1,2 a 1,0; es decir, si ingresan 120 millones en cédulas hipotecarias aseguradas,

se emiten 100 millones en certificados de participación. El cuarto y quinto pasos consisten en ir al mercado institucional a conseguir la liquidez. En este ejemplo hipotético se obtienen 100 millones en efectivo y se guardan 10 millones para el fondo de liquidez, y los 90 millones restantes ingresan al fideicomiso para comprar nuevas cédulas. Luego se pasa a la segunda fase del proceso del fideicomiso que consiste en comprar nuevas cédulas hipotecarias con los 90 millones, y emitir otra vez nuevos certificados de participación en la misma relación de 1,2 a 1,0, es decir por un monto de 75 millones, reservando 7,5 millones en el fondo de liquidez. Posteriormente, se compra con esos 67,5 millones nuevas cédulas hipotecarias, y se repite todo el proceso nuevamente, de modo tal que con 120 millones de cédulas hipotecarias aseguradas se puede llegar a manejar más o menos 400 millones de liquidez para el fideicomiso.

5. CÉDULA HIPOTECARIA ASEGURADA

5.1 Características de la cédula hipotecaria asegurada

La cédula hipotecaria asegurada es un título de crédito creado en el proceso de compra-venta de una vivienda. Mediante este título, el deudor se compromete a cancelar la deuda en un plazo establecido, con una tasa de interés definida, y en una serie de pagos consecutivos. Con ese compromiso de pagos a recibir en el futuro se emiten títulos que son garantizados con esos pagos; es lo que se llama la securitización de carteras hipotecarias. En la emisión de las cédulas se nombra al administrador hipotecario, es decir a la institución financiera que administrará la cartera y que se encargará de recibir los pagos del capital e intereses que posteriormente se trasladarán al fideicomiso.

Toda cédula hipotecaria cuenta con un seguro de deuda contratado ya sea con el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA), o con las aseguradoras, o con las afianzadoras del sistema. Este seguro de deuda contraído significa que en el caso que el deudor hipotecario deje de pagar el crédito hipotecario, al cabo de seis meses u ocho meses del proceso que se define que el deudor no va a cancelar la deuda, el asegurador procede a cancelar al fideicomiso la totalidad de la deuda, y la aseguradora se encarga de cobrarle posteriormente al deudor hipotecario o recibe la vivienda como un activo extraordinario para posteriormente venderla. Es decir, el no pago no es un problema del fideicomiso, pues este seguro garantiza la liquidez al fideicomiso.

Además, los administradores de cartera o servidores añaden una cobertura de dos seguros a la cédula hipotecaria: el seguro de vida y el seguro de incendio y terremoto -este último es fundamental en el caso de Guatemala-. Ambos seguros cubren el saldo de la deuda. Estos seguros tienen por finalidad garantizarle al inversionista el pago puntual de su capital e intereses. Además, en

el caso de Guatemala todas las cédulas hipotecarias se consideran ingresos no afectos al impuesto sobre la renta, y cualquier tipo de transacción que se haga bajo este mecanismo no genera ningún tipo de impuestos.

5.2 Emisión de la cédula hipotecaria asegurada

En el diagrama 2 se muestra el proceso de emisión de cédulas hipotecarias aseguradas y el desglose de los intereses para el usuario. El fideicomiso es un mecanismo claro y transparente, en el cual están definidos todos los costos y los beneficios para el deudor hipotecario y el inversionista. El proceso se inicia cuando el constructor construye las viviendas y consigue a un comprador o deudor hipotecario, y en la transacción de la compra-venta de la vivienda se genera lo que denominamos cédula hipotecaria. Esta cédula hipotecaria es administrada por un administrador de cartera, quien traslada mensualmente el capital y los intereses al fideicomiso. El administrador de cartera recibe 1% por administrar la cartera y 2% por el encaje de cobertura, es decir, un total de tres puntos porcentuales.

El BCIE como administrador del fideicomiso recibe 1%. Por su parte, la afianzadora, la aseguradora o el FHA reciben el 1% por seguro de la deuda. La aseguradora recibe por el seguro de vida y por el de terremoto e incendio un 0,5%. En conjunto, todos estos rubros suman un costo para el propietario de la vivienda de 5,5%. Considerando que el costo de los recursos se estima en 12% -que es el margen que se destina para el inversionista-, el deudor hipotecario pagará una cuota mensual de 17,5%, por un período fijo de un año, que es cuando se revisarán las tasas.

6. GARANTÍAS ADICIONALES DE SOLVENCIA Y LIQUIDEZ DEL FIDEICOMISO

El fideicomiso tiene muchas opciones de tener éxito en el sistema porque tiene cubierto todo lo relacionado a cualquier duda que exista para el inversionista. Así, existen las siguientes garantías adicionales de solvencia y liquidez:

a. *Encaje de cobertura.* Las instituciones administradoras de la cartera de crédito cobran el 2% por garantizar al fideicomiso el pago del capital e intereses mensualmente, independiente del pago del deudor hipotecario. El administrador de cartera es el responsable de hacer el cobro mensual, e independientemente si el deudor hipotecario se atrasa o no paga su deuda, el administrador de cartera honra el pago de capital e intereses el día 30 de cada mes, para que de esta forma el fideicomiso pueda honrar también su pago de capital e intereses al inversionista. Si esto no se cumple se pierde la credibilidad en el sistema. El porcentaje de 2% es el porcentaje tradicional que existe respecto del monto de mora en el sector

vivienda, y con este 2% adicional que se cobra, la administradora de cartera se asegura por todos aquellos deudores hipotecarios que pueden dejar de pagar.

b. *Regla de inversión.* La regla de inversión será de 1,2 en activos por la emisión de 1,0 en pasivos.

c. *Sustitución de cédulas hipotecarias.* Las instituciones financieras administradoras de la cartera de crédito tienen la obligación de sustituir aquellas cédulas que entren en mora, y que puedan disminuir la relación activo/pasivo del 1,2 a 1,0. Así, si un deudor hipotecario empieza a atrasarse y puede romper la relación de inversión de 1,2 a 1,0, existe la obligatoriedad de que sustituyan esa cédula hipotecaria deteriorada por una sana.

d. *Seguro de deuda.* Toda cédula hipotecaria para poder ser ingresada al fideicomiso deberán ser debidamente asegurada por una afianzadora, por una aseguradora, o por el FHA, sobre los saldos de la deuda. Este seguro de deuda que es del 1%, garantiza a los intermediarios financieros e inversionistas el retorno del capital e intereses, en caso de incumplimiento por parte del deudor hipotecario.

e. *Otros seguros.* Las cédulas hipotecarias tienen la cobertura de seguro de vida y de terremoto e incendio, que es de 0,5%.

f. *Bien inmueble.* Las cédulas hipotecarias están garantizadas con un terreno, una vivienda y un comprador. Mientras más antigua sea la cédula, mayor será la garantía (menor deuda y mayor plusvalía).

g. *Reserva de liquidez.* Del monto de los certificados de participación fiduciaria se destinará el 10% como reserva de liquidez, a fin de contar con los recursos líquidos necesarios para cancelar los certificados a su vencimiento. Se hizo un ejercicio de simulación y se obtuvo que si el 25% de los deudores hipotecarios no pagaran, con esta reserva de liquidez se podría honrar los pagos a los inversionistas en 14 meses; si el 50% de los deudores hipotecarios no pagara, se tendrían 12 meses para honrar los compromisos; y si el 100% de los deudores hipotecarios no pagara, existe un margen de 5,5 meses.

7. IMPACTO SOCIOECONÓMICO DEL FIDEICOMISO

La vivienda es un factor esencial para el desarrollo de la familia por la relación de identidad entre vivienda y bienestar. El costo social de la construcción de viviendas en estos momentos es prácticamente nulo, dada la disponibilidad de mano de obra en el país.

Por otro lado, no habrá necesidad de nuevas inversiones en planta y equipo para apoyar el incremento en la producción de nuevas viviendas, porque hay prácticamente capacidad instalada ociosa. Más bien, se reactivará la economía del país porque la industria de la construcción exige la participación de todas las ramas de la economía. La construcción de viviendas tiene una de los más altos índices de valor agregado nacional, de casi 92%.

La actividad económica de un país genera empleo; así, por cada US\$10.000 y US\$12.000 de inversión se genera un empleo, es decir que en un proyecto de 40 millones de quetzales se podría estar generando entre 45.000 y 55.000 empleos directos, sin contar todos los empleos indirectos que esto ocasiona.

La construcción de vivienda tiene los índices más bajos de inversión en activos fijos; por ejemplo si comparamos la construcción de viviendas, sobre todo cuando se trata de vivienda popular, comparado con un hotel, en este último caso por lo menos el 40% de la inversión está constituida por el equipamiento. Asimismo, el uso de mano de obra directa en la construcción de un hotel es mucho más bajo comparándolo con la construcción de viviendas populares. También se requiere un bajo porcentaje, aproximadamente 10% de la inversión, en moneda extranjera para la compra de insumos, combustible, maquinaria, etc.

De otro lado, con la construcción de viviendas se aumentan los ingresos fiscales del Estado más o menos en una relación de aproximadamente 0,25 quetzales por cada 100 quetzales invertidos. Así, por cada dólar invertido hay un 25% que recupera el Estado en impuestos sobre la renta, licencia municipal, impuesto al valor agregado (IVA), impuestos territoriales, impuestos por importaciones, etc.

Con el aporte de este instrumento, se estima una reducción del déficit habitacional de Guatemala de 6.400 viviendas aproximadamente en dos años, beneficiándose a más de 32 mil personas con soluciones habitacionales. Asimismo, se espera fomentar el ahorro interno en Guatemala y, a la vez, se promover el desarrollo y fortalecimiento de los mercados institucionales. A la vez, se espera generar las condiciones necesarias para iniciar el desarrollo de mecanismos permanentes de financiamiento a largo plazo.

Para el BCIE, el fideicomiso representa un instrumento importante mediante el cual contribuirá al alcance de uno de sus principales objetivos, vale decir, mejorar la calidad de vida de la población centroamericana y de potenciar una de sus áreas a nivel regional de mayor impacto social, como es el sector de vivienda y mejoramiento urbano.

8. BENEFICIOS DEL FIDEICOMISO

El fideicomiso generará los siguientes beneficios:

a. *Beneficios para el FOGUAVI.* La participación del BCIE como fiduciario permite una mayor credibilidad por su imagen, experiencias e infraestructura en el manejo de fideicomisos. El BCIE es un banco con US\$2.500 millones de activos. Con este mecanismo, se cumple con los objetivos del gobierno de Guatemala en una estrategia básica y bien orientada para atender lo que es el déficit habitacional, a través del incremento de la capacidad de financiar soluciones habitacionales. Asimismo, se obtienen los fondos y la liquidez necesarios para el mercado financiero local y regional, y se facilita la operación de los mercados primario y secundario. El Consejo Directivo conformado con la participación del gobierno de Guatemala y sus autoridades, así como del sector privado y del BCIE, facilita la colocación de los fondos y el mantenimiento de una cartera sana. El costo de manejo de los fondos es más bajo a través del fideicomiso y, sobre todo, es mucho más transparente.

c. *Beneficios para el mercado hipotecario.* Con este mecanismo, existen nuevas opciones que activan el mercado hipotecario primario y secundario. Asimismo, se otorga flexibilidad al mercado teniendo múltiples canales de distribución. Por su parte, los riesgos están claramente identificados, porque se conoce a dónde va dirigida la inversión. Se inicia el proceso de ahorro a largo plazo; y se contribuye a la disminución del déficit habitacional.

c. *Beneficios para el Banco Centroamericano de Integración Económica.* El BCIE participa activamente en el desarrollo socioeconómico de Guatemala. El fideicomiso es un modelo de mecanismo financiero que puede ser replicado en otros países centroamericanos; que ofrece tasas atadas al servicio y es un vehículo interesante de inversión. Además, puede constituir la primera etapa para la inserción del BCIE en la creación de un Fondo de Redescuento de Hipotecas en Centroamérica, y convertirse en una solución del problema financiero del sector vivienda. Cabe destacar que el fideicomiso es un mecanismo autosostenible. 

DIAGRAMA 1

ESQUEMA DE OPERACIÓN DEL FIDEICOMISO PROPUESTO I ETAPA

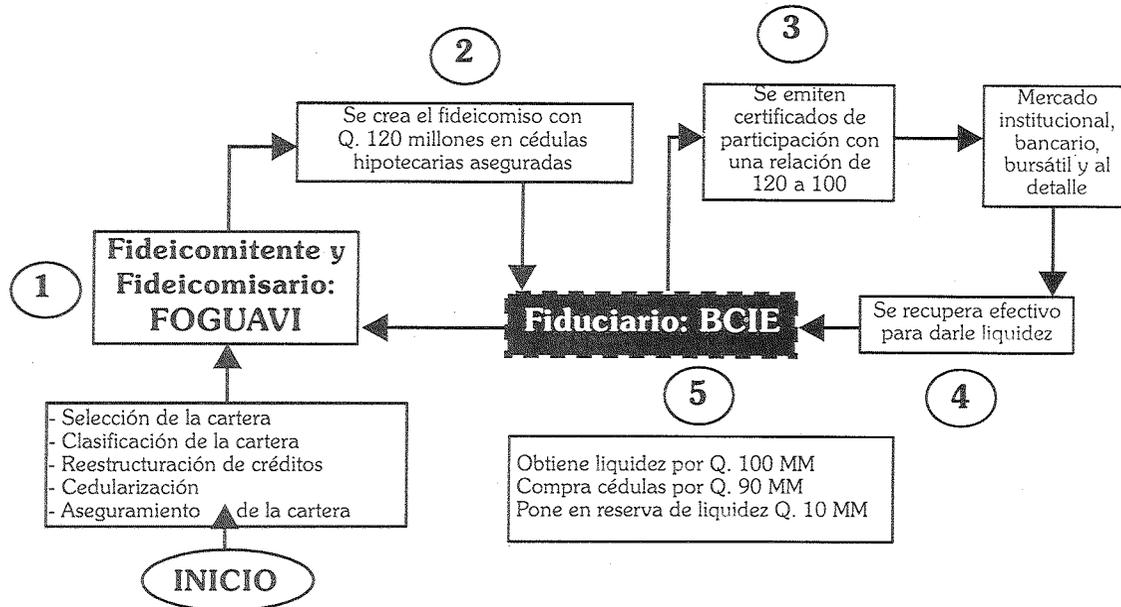


DIAGRAMA 2

ESQUEMA DE OPERACIÓN DEL FIDEICOMISO PROPUESTO
ETAPAS SUBSIGUIENTES

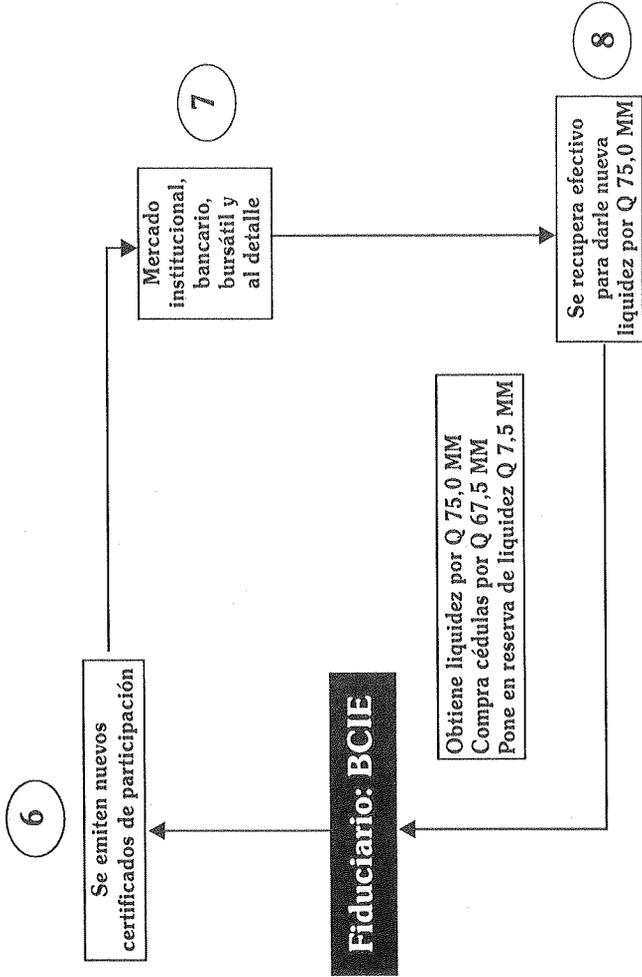
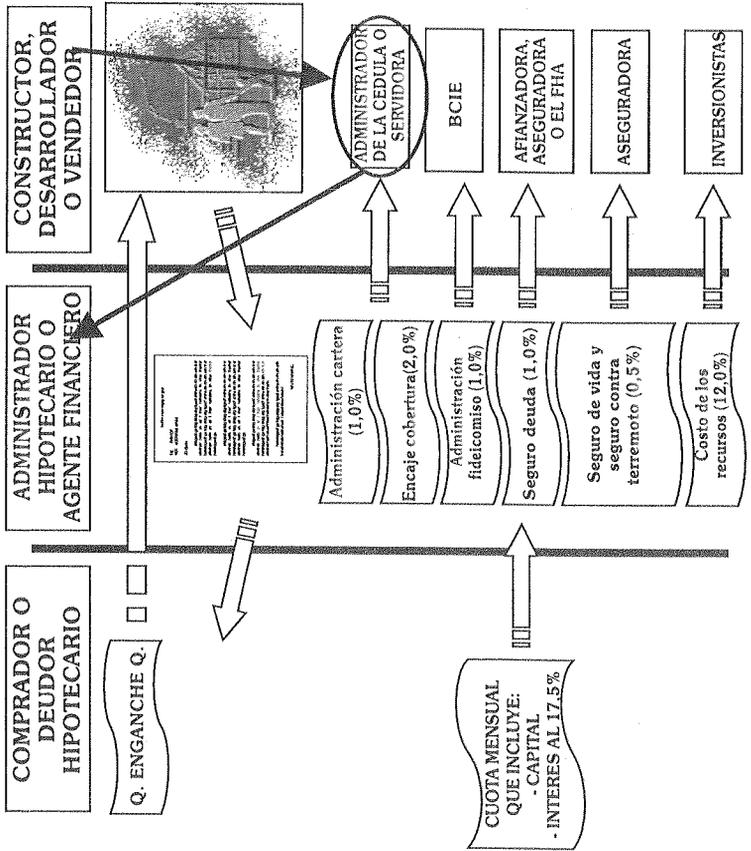


DIAGRAMA 3

PROCESO DE EMISIÓN DE LA CÉDULA HIPOTECARIA Y DESGLOSE DE LOS INTERESES PARA EL USUARIO



ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA: LA RESTRUCTURACIÓN DEL BANHVI EN COSTA RICA

Juan Rafael Araya

1. MARCO LEGAL DEL SISTEMA FINANCIERO DE VIVIENDA

El marco legal del sistema financiero de vivienda en Costa Rica es la Ley No. 7.052, que sostiene que el país tiene que fomentar el ahorro e inversión nacional y extranjera para la solución del problema habitacional, incluyendo los servicios, y dentro de los servicios hace referencia a lo que es la infraestructura urbana. Desde 1987, año en que nace el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), se ha tratado de definir cuál es el mejor producto o servicio en materia de vivienda que debe brindarse a los clientes. Se efectuó una clasificación de seis niveles para llegar a los sectores de más bajos ingresos de la población y, sobre esa base, se estableció un subsidio a la vivienda y un sistema de crédito directo para complementar el valor de una vivienda.

Actualmente, el BANHVI y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) están recapitulando y revisando si el trabajo que se ha efectuado en Costa Rica es suficiente, porque no sólo se tiene un déficit habitacional -aunque no tan complicado como otros países-, sino que también se tiene un crecimiento vegetativo que es alarmante, sobre todo por la inmigración proveniente de algunos países centroamericanos -especialmente proveniente de Nicaragua-, inmigración que significa más o menos un 20% de la población costarri-

cense, y que provoca una muy fuerte presión no sólo en materia de vivienda sino en otros servicios, tales como salud, educación, etc. Esta situación ha generado la aparición de tugurios, dado que esas personas no califican para un subsidio ni para un crédito.

El BANHVI está redefiniendo los estratos sociales porque con todos los programas que se hicieron en los últimos años, que estuvieron relacionados con el ajuste estructural y que fueron pésimos programas, se han ampliado las clases alta y baja, mientras que la clase media se ha reducido. La clase media no ha tenido ni tiene posibilidades reales de financiamiento porque no hay recursos financieros suficientes ni instrumentos financieros dirigidos a conseguir los recursos que el país necesita para vivienda e infraestructura.

2. DEFINICIÓN INSTITUCIONAL DEL BANHVI

El BANHVI inició un proceso para redefinir su misión, su visión, y sus estrategias de largo plazo para conformar un banco como está establecido en la Ley (banco de segundo piso), pero que en la práctica no hace banca, y que hace siete años prácticamente dejó de financiar proyectos, dedicándose principalmente a otorgar el Bono Familiar de Vivienda, que es un subsidio.

Actualmente, el BANHVI ha iniciado un proceso para conseguir recursos provenientes sobre todo de la banca internacional, pero sin despreciar lo que existe en la banca nacional. Este trabajo lo viene realizando el Banco conjuntamente con el Estado -representado por el MIVAH-, con los empresarios de la construcción, con los desarrolladores, con los constructores, y con las entidades financieras. Con estas últimas se tiene un grave problema, sobre todo con el sistema mutualista, que presenta problemas de descalce de plazos, ya que capta recursos a tres y seis meses y coloca a 15 años. Este descalce de plazos, que es lo peor que puede darse de acuerdo a las normas de Basilea, se ha mantenido porque tiene la garantía del Estado, pero no puede mantenerse por siempre.

3. FACTORES INTERNOS Y EXTERNOS QUE INFLUYEN EN EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA

El MIVAH y el BANHVI conjuntamente con las entidades autorizadas que colocan recursos para vivienda están revisando los factores internos y los factores externos que influyen en el financiamiento de vivienda. Entre los factores internos están: los recursos humanos, los recursos materiales, la gerencia, la tecnología, el capital propio y el financiamiento. El buen manejo de estos factores genera sistemas y procedimientos bancarios ágiles. Entre los factores externos se encuentran: la globalización; la inflación y el empleo; los precios y los salarios; las demandas de los grupos; la salud y la educación; los aranceles y los impuestos;

los desarrolladores; los constructores; y las entidades financieras. Se está dando mucho énfasis a analizar quiénes son desarrolladores y constructores, quiénes podrán ser verdaderamente entidades financieras, cuáles pueden soportar el cambio que se realice en todo el sistema, cuáles son los procedimientos bancarios en las entidades financieras, qué recursos se necesitan para vivienda y para infraestructura, y qué es lo que se tiene disponible.

4. INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA EN COSTA RICA

4.1 El crédito a corto plazo

Los desarrolladores reciben créditos de corto plazo, denominado créditos puentes, a través de las entidades financieras autorizadas. El BANHVI, por su parte, aplica descuento de hipotecas, denominándosele así porque es un préstamo directo con garantía. El BANHVI también compra títulos para participar en el Programa de Financiamiento de Infraestructura Municipal (PROMUNI) del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), que es un programa dirigido a efectuar obras de infraestructura municipal -calles, puentes, alcantarillados, etc.-, pero que no ha tenido mucho éxito.

Después de que la entidad autorizada efectúa la captación local, que es de muy corto plazo, comienza a otorgar financiamiento a largo plazo con esos recursos de corto plazo; ello significa que el descalce del plazo es muy grande y no hay ningún indicador financiero que resista cuando hay una supervisión seria en el país. Este descalce de plazos afecta absolutamente a todo, y en este momento está afectando a las entidades financieras con excepción de los bancos privados.

4.2 Bono Familiar de Vivienda

En el programa del Bono Familiar de Vivienda, los estratos pobres reciben un bono para que compren su lote y pueden complementarlo con un crédito. Esto es muy fácil de hacer y tiene un componente político muy grande. Cuando el bono no alcanza se complementa con un crédito para vivienda y, en este caso, se tiene un bono subsidiado, denominado normal, que se destina a la compra de terrenos, construcciones y mejoras. Luego existen tres programas que la Ley establece a través del artículo 59: uno dirigido a erradicación de tugurios; otro constituido por los programas de grupos organizados, que incluye autoconstrucción; y el tercero es para situaciones de emergencia y extrema necesidad.

5. EL PROCESO DE VIVIENDA EN COSTA RICA

5.1 ¿Cómo se está enfrentando el cambio en Costa Rica?

El BANHVI está efectuando un análisis interno y externo de todos los actores del sistema; se están revisando todas las fuerzas y variables ambientales; se está siendo más cuidadoso con la segmentación de beneficiarios; se está buscando posicionar a las entidades autorizadas; se está revisando la cultura en vivienda; se está cotejando con otros países las tecnologías que existen y la respuesta al cambio tecnológico; se están buscando recursos y mecanismos de financiamiento adecuados -lo importante es que los recursos tengan un nivel de intermediación muy bajo de tal manera que el usuario final no tenga que asumir tasas de interés ni condiciones de plazo que sean agobiantes-; y se está buscando establecer programas de supervisión sostenibles en el tiempo.

5.2 La base de datos del proceso de vivienda

En esta toma de decisiones efectuada, se está partiendo de que ya el país tiene una buena base de datos, la cual está conformada por el desempeño del pasado, el análisis de la brecha, el análisis situacional y el análisis FODA. Con respecto al desempeño del pasado, al analizar lo referido al Bono Familiar de Vivienda, es importante desmenuzar lo bueno y lo malo del sistema. El bono significa ciento de miles de millones de colones por año que son respaldados por los impuestos, y la idea es que el bono crezca para no pagar nada; pero si al gasto que tiene que efectuar el Estado por vivienda, se le agregan los gastos en salud, cultura, y educación, pues lógicamente el sistema tributario se quiebra.

Es importante analizar también los créditos otorgados, ¿cuánto se ha llegado a financiar?, ¿cuál ha sido el alcance y la cobertura?, ¿cuál es la concentración?, y ¿dónde efectivamente están ubicados los requerimientos, en el campo o en la ciudad?

Otra variable a considerar es el éxito de las entidades. Revisando la trayectoria de las entidades, se observa que algunas han fracasado por la pésima gestión gerencial, y por un mal manejo político. Con respecto a la cobertura de los programas, es importante establecer metas factibles de cumplir. También es importante considerar el crecimiento del BANHVI y el liderazgo que pueda ejercer como agente financiero, para procurar que las entidades públicas no cambien las reglas de juego y así tender hacia la estandarización.

Con respecto al análisis de la brecha, se está tratando de establecer hasta dónde se puede llegar a cubrir el déficit habitacional del país; es decir, el 20% o 30%, y a qué plazo.

En el análisis situacional, se observa que inciden, en primer lugar, las políticas económicas; por ejemplo, la limitación al endeudamiento externo, no teniendo sentido decir que se requieren US\$1.000 millones, si sólo está permitido endeudarse por US\$50 millones. Luego se están revisando los costos y la tecnología, la cual ha venido cambiando; sin embargo, en otros países existen tecnologías con costos menores. Otro aspecto es el crecimiento poblacional, que sirve para hacer la estimación de la demanda por vivienda. Los recursos para el financiamiento constituyen otra variable clave.

Finalmente, el análisis FODA se refiere a la identificación de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del accionar del Banco.

5.3 Fuerzas y variables ambientales: alternativas de financiamiento

La búsqueda de alternativas de financiamiento no es una tarea fácil porque ni el BANHVI ni el sistema de la vivienda están solos, debiéndose analizar los aspectos económicos, como por ejemplo el riesgo país, el sistema bancario nacional, etc.; los aspectos sociales, como por ejemplo la inmigración; y las políticas y las leyes, siendo fundamental tener un marco legal adecuado.

Por último, se deben analizar las variables demográficas, culturales, y tecnológicas. El análisis de las fuerzas y variables ambientales, que tienen efectos financieros, va a llevar a tomar una decisión para escoger las alternativas de financiamiento que el BANHVI utilizará en el futuro.

5.4 Principales actores del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda

El BANHVI le ha dado especial énfasis a la clase baja por el sistema de seguridad social de Costa Rica, pero ha descuidado a la clase media. Actualmente, el Banco está poniendo énfasis para que la clase media pueda contar con recursos para infraestructura y para vivienda. Así, el BANHVI dentro de los segmentos múltiples que hay en el mercado seguirá atendiendo a la clase baja con diferentes mecanismos, pero va a incorporar definitivamente a la clase media, para lo cual cambiará los esquemas con la finalidad de que exista acceso al financiamiento para vivienda para este sector socioeconómico.

Las entidades autorizadas, dentro de las cuales se están incorporando los bancos privados, y los desarrolladores y constructores, pueden diferenciarse en el apoyo técnico y financiero; ello genera una competencia fuerte en el mercado y van a quedar lógicamente los más eficientes y eficaces.

5.5 Segmentación de los beneficiarios

Actualmente se atiende a la clase baja, pero hay un mercado no segmentado; se pretende segmentar el mercado de la clase baja en seis niveles de ayuda y, sobre esa base, se otorgará el bono máximo hacia abajo. El futuro del BANHVI está muy enfocado a atender a la clase media, efectuando un ajuste muy fuerte en los sistemas financieros, y teniendo un segmento objetivo -el cliente- y un segmento cobertura -cliente sobre todo en las zonas urbanas-. Sobre esa base, se tienen que definir el financiamiento, la cobertura, el alcance y los objetivos para la clase media, así como establecer los niveles de ingreso a los cuáles se va a llegar.

¿Cómo lograrán subsistir las entidades autorizadas a este nuevo esquema? Desde el punto de vista del mercadeo y de la planificación financiera, las entidades autorizadas tienen una opción de diferenciación, teniendo que definir dentro de los tipos de vivienda que financian, cuáles son las que van a llegar a esos segmentos de mercado. Así, deben considerar: los precios de las viviendas, las condiciones, la situación geográfica, y la promoción.

5.6 La cultura del país como elemento de discusión en los planes

El análisis de la cultura del país como elemento en la discusión de los planes de vivienda es bastante complejo, porque como en todas partes la gente quiere viviendas muy buenas, baratas, y con cuotas muy bajas. El BANHVI está efectuando un análisis de la misión del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda; un análisis de valores -el tipo de vivienda-; un análisis ambiental de las oportunidades y amenazas que se tiene como banco y sistema; y un análisis de los actores, y sus respectivas fortalezas y debilidades.

5.7 Tecnología y respuesta al cambio

En el trabajo que viene efectuando el BANHVI, se está presentando la nueva tecnología y cuál es el mecanismo de respuesta al cambio. Entonces, aquí no solamente entran los constructores y la gente local, sino que también están entrando actores internacionales. Cuando hay indicios de una nueva tecnología, la gente pasa por una etapa comercial, en el entendido de que se ve esto como un ciclo de vida del producto: introducción, crecimiento, madurez y declive. Actualmente, se está en la tercera etapa del mercado maduro, por lo que la gente entra directamente, es decir, el cambio está teniendo una respuesta de los constructores locales para un conocimiento de las nuevas tecnologías y es aquí donde la gerencia de las entidades tiene que aplicar todo tipo de instrumentos gerenciales que les permita aprovechar esas oportunidades para sobrevivir. Se necesita una buena calidad de respuesta para poder sobrevivir; se tiene que tener buenos

recursos humanos, control de costos, una buena planificación y, por supuesto, se tiene que pensar en alianzas estratégicas de tipo nacional e internacional.

5.8 Tendencias del mercado bancario

Las tendencias del mercado bancario son: la internacionalización, las fortalezas en tecnología, potencial humano y capital; la creación de nuevos instrumentos financieros; la generación de la lealtad al cliente; la especialización y sectorización; la creación de productos y servicios colaterales que se puedan dar al cliente aparte de la vivienda; las alianzas estratégicas y las fusiones que se puedan hacer; la obtención de liderazgo en servicios; la diversificación del riesgo no sólo de las hipotecas sino de los flujos de efectivo sobrantes para edificar riesgos a través de carteras; y la búsqueda de mercados emergentes.

¿Qué se debe conocer de los mercados financieros? Se debe conocer lo siguiente:

- a. Toda la información disponible que exista sobre las alternativas de inversión en los mercados financieros, tanto locales como extranjeros.
- b. El comportamiento del ahorro nacional, cómo se canaliza, y a qué áreas está dirigido (fondo de pensiones, fondo de inversión, fideicomiso inmobiliario, etc.).
- c. Cuáles son los mercados de capitales más transparentes, competitivos y eficaces.
- d. Cuál es la difusión de los capitales invertidos en valores negociables, a través de las bolsas de valores, qué países los están aprovechando, y cómo se negocia eso a través de las bolsas de valores.
- e. Cuáles son los cambios y transformaciones radicales de los sistemas financieros respecto a los sistemas tradicionales.
- f. Cuáles son los precios del dinero nacional e internacional, y cuáles las posibilidades de inversión.
- g. Cómo se hace la liquidación y compensación de operaciones de crédito vía informática y comunicaciones.
- h. Cómo se crean y diversifican los instrumentos y cómo se les da valor negociable en los mercados.

- i. Cómo se hace la cobertura de riesgos y los valores accionarios.
- j. Cuáles son las ventajas fiscales de las empresas de inversión colectiva.
- k. Cómo se titulariza.
- l. Cómo se trabaja una cultura financiera multilingüe, y dónde hay que trabajar con todo tipo de horarios de todos los países.
- m. Los mecanismos de supervisión y control que existen en el país donde uno va a realizar estas transacciones.

5.9 Factores básicos del comportamiento de los mercados financieros

Para determinar los factores básicos de los mercados financieros hay que analizar: la población, los inversionistas, los intermediarios financieros, la captación local y la captación internacional. Los factores básicos son: el riesgo, el nivel de apalancamiento, los instrumentos financieros, la capacidad de negociación, la capacidad de intermediación, y la sostenibilidad y el crecimiento que se pueda obtener usando los instrumentos.

6. INSTRUMENTOS FINANCIEROS UTILIZADOS EN COSTA RICA

Los instrumentos financieros más comunes y actualmente utilizados en Costa Rica son:

- El crédito directo local.
- El descuento de hipotecas.
- Los certificados a plazos.
- Los empréstitos con organismos internacionales y agencias de cooperación internacional (BID, BCIE y USAID).
- Los fideicomisos de administración.

Los instrumentos financieros de reciente aparición en Costa Rica son:

- Los fondos de inversión.
- Los fondos de pensiones.

7. INSTRUMENTOS FINANCIEROS UTILIZADOS EN EL MERCADO INTERNACIONAL

Entre los instrumentos financieros utilizados en el mercado internacional se encuentran:

- a. *Trueque en comercio internacional.* Hay una serie de instrumentos de trueque que se inician con las cartas de crédito documentario.
- b. *Cartas de crédito stand-by.* Son cartas de créditos renovables, divisibles y transferibles, que se pueden negociar con descuentos en mercados internacionales.
- c. *Contratos de futuro y opciones.* En el pasado se usaron mucho en *commodities*, y ahora también se están usando en vivienda y en infraestructura. Las inversiones en infraestructura generan flujos de caja a futuro, lo cual permite marcar precios hoy y mantenerlos en un contrato a futuro.
- d. *Certificados de depósito internacional.* Se utiliza mucho este instrumento en China, especialmente para negociar con bancos suizos. Estos certificados son a muy largo plazo, lo que permite tasas de interés muy bajas y captar recursos a 20-40 años plazo.
- e. *Leasing de documentos para fortalecimiento financiero.* Estos documentos permite registrarlos en los estados financieros y conseguir financiamiento, siempre y cuando exista un aseguramiento a la par, por parte de una entidad reconocida.
- f. *Activos bloqueados.* Con el avalúo de una firma reconocida, se puede conseguir un aseguramiento de títulos para darle clasificación internacional -doble A, doble A Plus o más-, de tal manera que se permite una captación de fondos mediante un financiamiento que un banco de primer orden puede otorgar.
- g. *Fondos de garantía de inversión o de inversión global.* Los fondos pueden ser de renta fija o renta variable, y pueden ser renovables dependiendo del comportamiento de la cartera hipotecaria que se haya creado y que constituya el activo que garantiza esa inversión global.
- h. *Capital de riesgo.* En muchas compañías de América Latina está entrando capital de riesgo en infraestructura, sobre todo en lo que es concesión de obra pública, lo cual le permite al inversionista extranjero estar a la par de un empresario local, así como crear alianzas estratégicas de muy largo plazo.

i. *Fondos de inversión inmobiliaria.* Se utilizan mucho en España, donde el constructor, el dueño de la tierra y el inversionista crean un fondo de inversión inmobiliaria.

j. *Fondos de titularización hipotecaria.*

k. *Fideicomisos inmobiliarios y de garantía.* Hay una gran variedad de fideicomisos, siendo lo importante definir qué papel juega el fideicomitente y el fideicomisario.

l. *Programas de alto rendimiento.* Son programas que están en manos de la Reserva Federal, en los cuales las ganancias son extremadamente grandes. Estos programas los hacen los bancos de primer nivel, y están dirigidos a los organismos multilaterales y las fundaciones internacionales para efectuar ayuda humanitaria en el mundo. 

1. PREREQUISITOS PARA LA EMISIÓN DE BONOS MUNICIPALES

Elizabeth Bauch

INICIATIVAS LOCALES PARA LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS HACIA LA INFRAESTRUCTURA: EMISIÓN DE BONOS MUNICIPALES

Con varios los prerequisites que existen para el desarrollo de la emisión de bonos municipales, pero, entre ellos, quiero destacar la necesidad de que los municipios sean sujetos a crédito. Para que los municipios logren ser sujetos de crédito a nivel local y también internacional, hay que tomar en cuenta las siguientes consideraciones: (a) el banco prestamista, o tal vez una agencia calificadora de riesgos, debe efectuar una evaluación de crédito; (b) el municipio debe mostrar un buen manejo de ingresos y gastos; (c) el municipio debe reflejar una buena administración en general, con énfasis en la planificación financiera y de sus inversiones (*capital planning*); y efectuar la preparación de presupuestos adecuados según sus circunstancias; independientemente de si son pobres o ricos, todos deben tener un buen control presupuestario; (d) el municipio debe apoyarse con reportes financieros y datos históricos sobre su condición financiera; (e) el municipio debe tener una buena presentación de su situación de endeudamiento actual y también de lo que espera endeudarse en el futuro cercano; éste es un punto clave porque no todos los municipios manejan un registro muy claro de sus deudas; y (f) también debe efectuarse un análisis de la economía local, considerando aspectos tales como aumento de la población, situación del empleo, impacto de los cambios en la economía global, entre otros.

Otro prerequisite fundamental es contar con buenos proyectos. Por ejemplo, no es suficiente decir que necesitamos un sistema de agua, sino que debe conocerse el diseño: saber a cuántas familias va a abastecer, cómo lo van a construir, bajo qué condiciones, cómo lo pueden mejorar o ampliar si crece la población, etc. Además, deben utilizar una técnica comprobada, porque los inversionistas son muy conservadores. También, y esto es algo que no se ha enfatizado tanto, el municipio debe preparar un presupuesto para las operaciones y el mantenimiento del proyecto, porque no basta construirlo sino que hay que mantenerlo y operarlo permanentemente. Otro aspecto a considerar es el control de gastos, para lo cual se tiene que tener en cuenta el personal que lo va a operar, si van a contratar a una empresa privada y en qué condiciones, revisar el contrato que tienen como control de tarifas, entre otros aspectos.

Un tercer prerequisite muy importante es el marco legal. El municipio es una persona jurídica y debe contar con el derecho legal para emitir los bonos y hay que ver cómo se aplica la ley al municipio, es decir si tiene derecho por una cuestión administrativa o si existe, como en Estados Unidos, una participación pública, donde hay una votación especial en la decisión de emitir bonos. Otro aspecto importante a conocer es cuáles son los registros y las regulaciones que se deben seguir para la emisión de título-valores. También es importante que los documentos para la emisión de bonos hayan sido revisados por los abogados tanto del banco como del propio municipio y que estén de acuerdo con las condiciones que se presentan.

2. EMISIÓN DE BONOS EN EL EXTERIOR

En el mercado de bonos en Estados Unidos se puede completar los preparativos para hacer una emisión de bonos en menos de 90 días. Existen muy buenos estándares de documentación; el *due diligence* está muy bien establecido. Después de años de prueba y experimentación hay un registro nacional para los bonos municipales, y también existe un reglamento de anuncios públicos que se debe cumplir, así como un fácil acceso a datos históricos y proyecciones sobre el desempeño de los municipios.

La venta de bonos se puede hacer a través de una licitación, donde los bancos compiten para comprar los bonos; si ya tienen un *rating* o si ya han comprado un seguro de pago, la venta es muy fácil. Los bancos buscan sus clientes en el mercado secundario para colocar los bonos, y se efectúa el anuncio del *rating* por lo menos un día antes de la venta pública. Luego, se inscriben los bancos que quieren presentarse a las licitaciones y presentan sus tasas cupón por fax en una hora establecida. Posteriormente, se calcula el costo total del interés y el banco que gana la venta es el que cobra los intereses menores. A partir de ello, se realiza

la verificación, y dentro de los 30 días siguientes a la venta, se entrega al municipio el dinero producto de la venta de los bonos.

3. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS BONOS MUNICIPALES

Las ventajas y desventajas de la emisión de bonos municipales se derivan, por un lado, de la garantía legal; y por otro lado, de la forma cómo se aplica la ley para que pueda cumplirse el deber legal. Si existe en forma consecutiva un incumplimiento de pago por parte de los municipios, ello debería dar como consecuencia que dichos municipios no deberían ser bienvenidos al mercado de capitales, es decir no deberían ser sujetos de crédito. Otro aspecto es que haya una diferenciación entre las tasas que se cobra a los municipios que sí son buenos deudores respecto de aquellos que no tienen un buen historial de pago.

Otros elementos a considerar son los créditos, la asignación de partidas presupuestarias, y el establecimiento de fideicomisos. Todo ello ayuda a fortalecer el proceso de emisión de bonos municipales.

4. IMPORTANCIA DE ACCESO AL MERCADO DE CAPITALES

La importancia del acceso al mercado de capitales está referida a que los municipios deben ser plenos participantes en el mercado local de capitales. Es muy valioso para la generación de inversiones en infraestructura que las normas legales sean conocidas por todos los participantes: municipios, bancos y fondos de inversión.

Cuando la emisión del bono es la norma, se puede poner más énfasis en la planificación y el diseño de proyectos; al producirse una mejora en los proyectos y al existir una norma en la emisión de bonos se incentiva la competencia, lo cual puede reducir la tasa de interés o el costo de las deudas para los municipios. ↗

MODELOS DE GESTIÓN EMPRESARIAL PARA LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS RELACIONADOS CON VIVIENDA: LA EXPERIENCIA DE COLOMBIA

Bernando Mesa

1. PRESENTACIÓN

Los países latinoamericanos están atravesando profundos cambios institucionales, a través de los cuales, desde la ecuación Estado-sociedad, aspiramos a encontrar mejores formas de relación y actuación entre los diferentes agentes del desarrollo, en la exploración, perfeccionamiento y consolidación de espacios para la democracia, la equidad, el desarrollo político y el crecimiento socioeconómico y ambiental de la sociedad en su conjunto.

Este documento es el resultado de la experiencia personal en la búsqueda y la aplicación de instrumentos, a través de los cuales lo que se piensa desde los lineamientos de la planificación participativa pueda llegar a tener aplicabilidad y sostenibilidad en hechos comunitarios, interpretando así las posibilidades de los esquemas propuestos en la legislación colombiana de actuar bajo formas democráticas y que propicien opciones reguladoras en la relación gobierno-comunidad.

2. CONSIDERACIONES GENERALES

La última parte del siglo pasado define para Colombia un variado y enriquecedor espacio, en el cual las reformas continuas en los esquemas de gobierno no sólo responden a las inquietudes de regiones, municipios y comunidades,

sino que desplazan el eje sobre el cual apuntan las demandas ciudadanas. Los avances en los esquemas de descentralización, en los enfoques de la planificación, el financiamiento de lo público por proyectos, la democratización en las decisiones y el principio de lo sostenible, aparecen como punto de partida en los cambios estructurales del país, lo cual se consolida en la reforma constitucional de 1991, definiendo nuevos rumbos en la vida social, económica, política y ambiental de la Nación. A esto se suma la imperiosa necesidad de propiciar la modernización y la integración del país con otras economías, mercados y territorios, como respuesta a las exigencias del nuevo modelo de desarrollo. El texto constitucional contempla, a la vez, avances en la participación privada en lo reservado a las actividades de carácter puramente públicas (servicios públicos).

La mirada integral a las reformas del Estado en Colombia, en cuanto a las relaciones gobierno-comunidad, propuestas en la Constitución describen un interesante estadio, en el cual los avances en los postulados, la autonomía, la descentralización, la democratización de las decisiones, etc., no sólo aparecen como instrumento de modernización, sino que abren la posibilidad de conciliar los desarrollos locales con lo regional, lo nacional y lo planetario. Lo destacable de este planteamiento-experiencia es que se inscribe en los equilibrios propuestos entre el desarrollo económico y los postulados sociales de equidad y mejoramiento de la calidad de vida, así como la inscripción en el texto de lo sostenible como principio, con lo cual estratégicamente se concibe un país y un modelo inscrito bajo los parámetros del desarrollo sostenible: crecimiento económico, social, ambiental y político.

2.1 Asentamientos individuales

En la historia de los asentamientos y poblamientos territoriales, se parte de la solución individual por las personas y las familias para el suministro de servicios como agua, alcantarillado, recolección de basura, correos y comunicaciones, suministros, culturización, seguridad, salud y otros propios del pensamiento colonizador y conquistador.

2.2 Las servidumbres como experiencias colectivas

Gradualmente la interacción y el poblamiento de las zonas rurales y urbanas presionan a los protagonistas a encontrar soluciones colectivas y permanentes que implican su consulta y participación. El diseño colectivo de soluciones identifica acuerdos que se transmiten voluntariamente y se aceptan por la comunidad. Tal es caso de las servidumbres que resultan ser soluciones admitidas y convalidadas y raramente quebrantadas por la comunidad. Pero esto no significa imposición alguna de algunos miembros sobre otros, sino que es un pacto en el tiempo que implica solidaridad. Es decir, aparece la solución a una necesidad

derivada del crecimiento e interacción de sus componentes sin que implique erogaciones individuales de los mismos.

2.3 Acuerdos transitorios y coyunturales

Las comunidades acostumbraban solucionar sus inquietudes y necesidades de mayor comodidad, acudiendo a las acciones cívicas para construir un puente, arreglar una vía, construir una escuela, una iglesia, una cancha deportiva; inclusive, para la siembra y recolección de la cosecha. La donación se convirtió en una acción de heroísmo económico que aliviaba las necesidades del conglomerado humano; incluso, se sumaban jornadas gratuitas en hospitales, escuelas, construcción o mejoramiento de la vivienda, acompañamiento a enfermos, dietas, etc.

La concepción de lo público estaba asociado al concepto de la solidaridad y necesidad común. El uso del agua representaba para el habitante el ejemplo más contundente de prioridad: no se cobraba al vecino su utilización, y se permitía la anexión a la acometida existente; el bosque (individual o compartido en su propiedad) se conservaba como espacio de unión y fábrica de vida. La contaminación ni siquiera se concebía porque no existían actividades que la provocaran.

2.4 Tránsito de la contribución voluntaria a la tarifa

Cuando esas condiciones empezaron a cambiar por daños en la conducción, agotamiento de la fuente por aumento de los demandantes, uso anormal de la cantidad de agua por alguno de los usuarios de la cadena, etc., la comunidad identificó la necesidad de administrar. Primero, se hicieron aportes de especie, de tiempo, de técnicas, de revisión y se pasó a aportes voluntarios para su cuidado. Las implicaciones posteriores fueron inmediatas: aparecieron reglas, tarifas, personas y condiciones para su afiliación, uso, sanciones, etc. En un momento del desarrollo de los asentamientos, el uso del agua implicó pensar en estructuras menos frágiles: redes, tratamiento, medición, mantenimiento, construcciones, financiamiento, revisión de tarifas, etc. Se pasó de un elemento regulado por la misma comunidad a un elemento regulado por agentes externos, en virtud de factores tales como conducción, contaminación, división del trabajo, reglamentos, mayor demanda, sostenibilidad, y necesidades administrativas y burocráticas.

2.5 La organización actual

Las formas de organización actual que aparecieron respondieron a necesidades del sector público. Las empresas encargadas de los servicios lo fueron principalmente bajo las directrices de autosostenibilidad y equilibrio entre gastos y tarifas. Las ciudades comenzaron a prestar servicios de tal naturaleza y, poste-

riormente, los incorporaron a sus competencias legales: energía, alcantarillado, limpieza de calles, recolección de basuras, mataderos, teléfono, alumbrado público, plazas de mercado, etc. Se definieron entidades especializadas y de diverso orden en la prestación de estos servicios, que tenían potestad territorial para determinar las políticas bajo las cuales se prestaban los servicios, autonomía presupuestaria y administrativa, y capacidad de endeudamiento interno y externo para desarrollar proyectos que garantizaran el suministro de los servicios necesarios para el crecimiento y el desarrollo.

Esta breve revisión histórica es necesaria para mostrar cómo durante su existencia, estas entidades generaron, distintamente, los siguientes fenómenos:

- a. Para las más eficientes, las tarifas se convirtieron en el mecanismo de transferencia de excedentes de tales empresas a instituciones del sector central del gobierno o entre servicios públicos menos rentables.
- b. Gran parte de tales entidades se convirtieron en soluciones burocráticas de los gobiernos de igual nivel, con la característica de equipos técnicos reducidos y grupos administrativos muy grandes.
- c. El crecimiento constante del valor de los servicios públicos por usuario, que devino en protestas y paros cívicos constantes y en el aumento de la cartera morosa.
- d. Las ineficiencias fueron gradualmente transferidas y cargadas a los usuarios: pérdidas y robos se mantuvieron por comodidad para la empresa.
- e. El servicio de las deudas fue resuelto por las vías más fáciles: tarifa y sobreendeudamiento.
- f. Ausencia de medios de participación y de consulta para la comunidad.
- g. El desarrollo urbano se subordinó a la disponibilidad de infraestructura de servicios y, a su vez, presionó las necesidades de capital y financiamiento, creándose una intervención directa en la planificación urbana.

Así, el proceso de descentralización presionó los modelos de gobierno y administración para los servicios públicos, generando reformas trascendentales para reorientar la relación gobierno-sociedad.

Los desarrollos posteriores de ley¹ entregan desde la planificación, la participación ciudadana y servicios públicos,² las posibilidades ya desarrolladas en las cuales las entidades de gobierno, las organizaciones y las comunidades en general pueden recurrir a diferentes esquemas de modernización e interacción entre las entidades públicas y privadas, y de éstas con las comunidades y usuarios. En definitiva, la Constitución abre posibilidades, cuyo desarrollo e implementación dependerán de la acción de los diferentes agentes relacionados y comprometidos con los cambios y las adecuaciones.

Así, el artículo No. 333 de la Constitución confiere a la empresa una función social que implica obligaciones y la consagra como base del desarrollo.³ Se combina así la posibilidad puramente privada con la alternativa de las organizaciones solidarias.

Por su parte, el artículo No. 334 señala lo siguiente: “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Éste intervendrá, por mandato de la Ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. El Estado intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.”

El artículo No. 365 señala que la Constitución “...Propicia o entrega la facultad de administrar los servicios públicos por el Estado directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, en el aseguramiento de su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional...”. Mientras tanto, en el artículo No. 266, la Constitución propone el marco general y la finalidad del Estado respecto a los servicios públicos, señalando que “será objeto fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable...”

Bajo este marco legal, Colombia entrega alternativas diversas de administración y manejo de los servicios públicos. Con posterioridad se expide la Ley No. 142 de 1994, cuyo texto reglamenta y dicta todos los tópicos relacionados y aplicables a los servicios públicos.

¹ Ley No. 152.

² Ley No. 142 de 1994.

³ “El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial”.

3. ALTERNATIVAS A LA ORIENTACIÓN PRIVADA

El gobierno intervino un problema creciente: empresas que produjeron mayores ingresos para el Estado a partir de la prestación de servicios públicos básicos y que encarecieron la canasta familiar. Lo que se trata ahora es de crear empresas que bajo la vigilancia y participación comunitaria, con el Estado o sin él, con participación privada o sin ella, actúen para determinar la calidad, cobertura, planificación, sostenibilidad, participación, financiamiento, subsidiaridad, separación, etc., de los servicios públicos.

En la cuenca del río Risaralda, departamento del mismo nombre, en Colombia, se establecieron condiciones que permitieron plantear una solución cooperativa a la forma de organizar la prestación de los servicios públicos. Se partió de considerar las diferencias entre diversas formas de manejo.

3.1 Empresas versus cooperativas

En el siguiente cuadro se presentan las diferencias entre empresas y cooperativas:

Empresa	Cooperativa
Lucro	Sin ánimo de lucro (sin interés de quiebra)
Tiene accionistas	Asociados
Tributa	No paga impuestos
Propósitos de mercado	Utilidad común Principios de solidaridad
Reserva legal	Reserva legal % Fondo educativo % Fondo de solidaridad
Distribución de utilidades	Distribución parcial de excedentes
	Educación obligatoria
Auditoría	Comité de vigilancia
Junta de socios	Consejo de administración
Designación de junta en proporción a las acciones	Designación de dignatarios en igualdad de condiciones

3.2 Asociación de municipios versus cooperativas de municipios

A continuación se presentan las diferencias entre asociación de municipios y cooperativas de municipios:

Asociación de municipios	Cooperativa de municipios
Asociados territoriales	Entidades territoriales y entidades jurídicas públicas y privadas. Personas naturales.
Derecho público	Derecho privado
Dos o más municipios	Cinco o más entidades
Personería y patrimonio propio e independiente	Personería y patrimonio propio e independiente
Concurrencia presupuestaria	Autonomía financiera, económica y administrativa
Iguales privilegios para los municipios	Principio de participación democrática
Necesidades convergentes	Solidaridad
Presidente, gobernador o alcalde elige Junta	Todos participan en igualdad de condiciones en la elección del Consejo de Administración
No genera excedentes	Genera excedentes

3.3 Ventajas comparativas

El siguiente cuadro resume las ventajas comparativas entre asociación de municipios, empresas y cooperativas de municipios:

Aspecto	Asociación de municipios	Empresas	Cooperativas de municipios
Conformación	Excluyente	Excluyente	Abierta
Capital o patrimonio	Fijo	Móvil	Fijo
Actividad	Coyuntural o proyecto	Sólo para el objeto	Multiactivas
Apreciación del usuario	Social	Ganancias	Social

Es importante referir otras experiencias que comienzan a darse aplicando la misma orientación. Tal es el caso del acueducto rural del corregimiento de Ceilán Valle del Cauca en Colombia. Adicionalmente, se han venido generando las cooperativas de mantenimiento vial promovidas por el Instituto Nacional de Vías (INVIAS).

Existen experiencias más antiguas y sostenidas con el crecimiento local, como es el caso de las cooperativas de servicios públicos en la Argentina. En este

país, existen 570 cooperativas eléctricas con 1,3 millones de asociados usuarios; 300 cooperativas telefónicas con 250 mil asociados usuarios; y 420 cooperativas de agua, gas, y pavimentación con 350 mil asociados usuarios.

Bolivia también tiene experiencia en este tipo de organización. Sus antecedentes se concentran en Santa Cruz de la Sierra donde funciona la Cooperativa Rural de Electrificación Ltda. (CRE) constituida desde 1962 y autorizada en 1970. Se inició con 15.217 usuarios y en 1996 ya contaba con 180.000 y un patrimonio social cooperativo de US\$100 millones. Una segunda experiencia es la Cooperativa de Teléfonos COTAS Ltda. que atiende una población de un millón de habitantes y un patrimonio cooperativo de US\$250 millones.

4. CRISIS DE PROYECCIÓN Y SOSTENIBILIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

4.1 Estructura de ciudades

Diversos estudios en Colombia consolidan la idea de que el territorio colombiano es de ciudades y de regiones. Sin embargo, la distribución por categorías presenta una diversidad de singular importancia para los enfoques y la planificación, en lo que debe ser la estructura urbano-regional del mismo. Aproximadamente el 80% de los centros poblados no supera los 100 mil habitantes. De éstos, el 75% se ubica en el rango de municipios rurales.⁴ La uniformidad de ingresos no permite concebir estratificaciones y los desplazamientos no son posibles, en vista de la inflexibilidad del ingreso y los niveles de empleo.

Por su parte, las grandes concentraciones urbanas poseen la estructura necesaria en la conformación, el financiamiento, la planificación y la gerencia de sus necesidades de servicios públicos. Ellas sustentan tales condiciones por el volumen de recaudos originarios de un elemento nuevo: las empresas. Aquí la movilidad de estratos es más dinámica, así como el cambio en los niveles de ingreso y oportunidades de empleo.

4.2 Financiamiento local

Lo anterior conduce a determinar un diseño institucional para la prestación de servicios públicos que responda a tales condiciones, en particular la búsqueda de las economías de escala y la racionalidad pedida por las leyes vigentes.

La estructura de ciudades condiciona en buena parte la posibilidad de tener empresas de servicios públicos en pequeños municipios, con la opción de

⁴ Promedio de habitantes de 15 mil concentrados en la cabecera municipal.

ser sostenibles y de contar con avances en los campos administrativos, técnicos y financieros. El pequeño municipio depende para la prestación del servicio, en buena parte, de la transferencia de recursos de la Nación. Las recaudaciones por la prestación del servicio no cubren los costos de operación en la mayoría de las veces.

Cabe recordar que el financiamiento no reconoce las diferencias entre un proyecto de gran centro con uno de corte rural. Las tasas de interés no se distancian lo necesario, y los plazos y períodos de gracia no son compatibles con los diseños financieros de los proyectos locales. Al ejecutarse estos créditos, resultan presionando respuestas económicas que no interpretan las realidades presupuestarias y de ingresos de las familias de estas poblaciones. Esto conduce a plantear la propuesta de asociabilidad cooperativa como salida a este problema, cuyas condiciones están descritas en el acápite 3.

4.3 El desarrollo local y regional

La figura propuesta propone un esquema en el cual desde la asociación de pequeños municipios se desarrolla, a través de la integración por proyectos en este caso los servicios públicos, el concepto de construir región desde lo local. Con esto se da una respuesta efectiva al desarrollo del territorio desde adentro, y sobre todo con las organizaciones nacidas desde la comunidad natural. Aquí se encuentra pertenencia y pertinencia al analizar las identidades culturales y formas de comportamiento de los pobladores del pequeño municipio.

La unión entre pequeños municipios a partir de un proyecto de acueducto, alcantarillado, matadero, energía, comunicaciones, etc., resulta como una propuesta efectiva para llegar a puntos de equilibrio y dar viabilidad para una empresa que, como en este caso, se basa en los preceptos de la solidaridad y el concurso cooperativo entre municipios, empresa y familias.

5. RESULTADOS DE LA EXPERIENCIA

Sobre la base de la experiencia presentada, pueden señalarse los siguientes resultados:

- a. La evolución del concepto de vivienda va paralelo al criterio de financiamiento de los servicios públicos, pero no al criterio de cultura local y formas de vida.
- b. Cada vez es mayor el desplazamiento de recursos destinados al mejoramiento de la calidad de vida para atender el pago de servicios públicos por parte de las familias.

c. Hay una fisura cada vez más grande entre las relaciones gobierno-comunidad, como resultado de la sustitución de la forma tradicional por el empresario de servicios públicos.

d. El esquema cooperativo permite en forma flexible la asociación con entes privados.

e. La cooperativa de municipios se convierte en un instrumento gestor y orientador del desarrollo, a través de instrumentos como la planificación, el crédito y el componente educativo.

f. El principal obstáculo es la intervención de los gobiernos externos, dados los intereses de empresas bajo su control y que debilitan el alcance de su poder.

g. La cooperativa se encarga de formar cuadros para atender los aspectos técnicos y la gestión administrativa eficiente en la prestación de servicios.

6. PROPUESTAS

Como propuestas pueden señalarse las siguientes:

a. Incentivar el uso de la figura de asociación en comunidades relativamente cercanas, privilegiando aquéllas que demuestren economías de escala.

b. Crear mecanismos que garanticen la continuidad en la prestación de los servicios en momentos de crisis o desempleo, mediante un seguro de prestación de servicios públicos de hasta seis meses y por el monto promedio del consumo del último año.

c. La actuación sobre una cuenca hidrográfica, como eje del proyecto asociación cooperativa, permite orientar acciones hacia la reforestación o cuidado de los bosques como fábrica de agua, teniendo cuidado de los límites de su propia sostenibilidad.

d. La prestación de servicios públicos compromete desde la cooperativa de municipios, campos como el turismo, ecoturismo, riego, energía, desarrollo forestal, activándolos como elementos de reactivación económica y generación de empleo y nuevos ingresos. ↵

LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS DE SERVICIOS (PYME) COMO ALTERNATIVA DE PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS BÁSICOS: LA EXPERIENCIA DE COLOMBIA

Luis Fernando Ulloa

1. ORÍGENES DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

Para abordar el tema de pequeñas y medianas empresas de servicios públicos, nos remontamos al siglo antepasado cuando las primeras iniciativas de provisión de agua siempre fueron iniciativas privadas. En el siglo XX se hace necesaria la participación del Estado a partir, por un lado, de una dinámica de crecimiento de los municipios y unos requerimientos de inversión importantes y, por otro lado, de una tendencia de estados centralistas que querían manejar todas las infraestructuras, entre ellas las de los servicios públicos. Esto llevó a una dependencia del nivel local al nivel nacional, generando condiciones casi de mendicidad entre el nivel local y el nivel central.

En 1987 se inició en Colombia una política de descentralización de los servicios públicos. En 1991 con la expedición de la Constitución Política quedó establecido que los servicios públicos son una finalidad social del Estado, siendo el municipio el responsable de la prestación de los mismos. Pero, la misma Constitución señala que estos servicios pueden ser prestados por terceros, ya sean éstos comunidades organizadas o el sector privado o una alianza entre el sector público y privado. Posteriormente, en 1994 se expide la Ley de Servicios Públicos, cuyo espíritu es básicamente que los servicios se presten eficientemente y, en este sentido, solamente se le otorga la posibilidad al municipio de prestar los

servicios en los casos que demuestre que lo puede hacer en forma eficiente.

Se entiende por mediana empresa de servicios públicos como aquella que atienden municipios con poblaciones de entre 12 mil y 70 mil habitantes, y por pequeña empresa como aquella que atiende municipios con poblaciones de hasta 12 mil habitantes. La definición de lo que es una pequeña y mediana empresa obedece a los requerimientos de inversión, a las estructuras organizativas, y al tamaño y distribución de los diferentes mercados. Por ejemplo, en Colombia se tienen 1.073 municipios, de los cuales 888 tienen menos de 12 mil habitantes, y unos 153 tienen entre 12 y 70 mil habitantes.

2. LA PROMOCIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

A continuación se explicarán las razones por las cuales se promueve y define una política tendiente a que el sector privado se vincule a la provisión de infraestructura y servicios básicos. Posteriormente, se analizará el tipo de participación en el mercado que tienen estas empresas, qué logros han tenido, qué problemas enfrentan, y cómo se está avanzando en los primeros casos de participación del sector privado en Colombia -abordándose las dificultades, los contratos, las ventajas del esquema y las perspectivas-.

Después que se expidió la Ley No. 142 que tiende a vincular operadores especializados y donde se manifiesta el interés del Gobierno de que preste el servicio quien lo pueda hacer eficientemente,¹ se propone esta política argumentando como una de las razones el hecho que siempre ha faltado criterio empresarial en el manejo de los servicios públicos. Cuando se discute sobre el tema del manejo de los servicios públicos, es importante abordar el tema de equidad, porque cuando se observa que los servicios públicos que son generalmente subsidiados por las inversiones del municipio, favorecen a la población de mayores estratos, se deslinda que ha habido un mal manejo en cuanto a la equidad en la prestación de los servicios. Por ejemplo, cuando se efectúan inversiones del Estado para aumentar la cobertura, generalmente los primeros beneficiados son los estratos altos de la población.

Otra razón es que el desempeño y el mismo manejo de los servicios públicos han tenido una injerencia política muy fuerte, y se han utilizado como fortines burocráticos; esta situación ha conllevado a que las infraestructuras generalmente se tornen obsoletas. Otro motivo para promover la participación privada

¹ De la misma manera como existen empresas privadas eficientes, existen también empresas deficientes, y lo mismo se aplica a las empresas públicas, existiendo empresas eficientes y empresas deficientes.

es la ausencia de contratos de desempeño: cuando se nombra a un gerente de una empresa de servicio público, no existe generalmente un contrato de desempeño entre el gerente y el municipio o el alcalde que lo contrata, y además existe la expectativa de corto plazo de permanencia en el cargo, lo que hace que este gerente no proyecte su gestión de la empresa a largo plazo. Esto lleva a que los servicios públicos sean deficientes, constituyéndose en otro motivo para impulsar la participación del sector privado. Una razón adicional es que la Constitución establece que los servicios pueden ser prestados por terceros.

Cuando se revisan los niveles de desempeño de las empresas de servicios públicos en Colombia, se observa que de los 100 m³ de agua producidos solamente se están recuperando 28 m³; mientras que 52 m³ no se contabilizan, sólo se factura el 48% (véase el gráfico 1). En términos de desempeño económico, las empresas públicas son empresas deficientes; pero en términos políticos, se podría decir que es una empresa eficiente porque en vez de tener dos o tres usuarios por cada de mil suscriptores, se tienen 20 usuarios lo que brinda un manejo político importante. Muchas veces con la finalidad de alcanzar un cargo público, los políticos utilizan el argumento de “no incrementaré la tarifa del servicio público”, lo cual va en detrimento de la infraestructura pero genera beneficios para el político que propone tal medida.

Pero la irresponsabilidad es también del usuario, pues se le está cobrando una tarifa muy por debajo del costo real del servicio que se traduce en niveles de consumo demasiado elevados: en algunos municipios el consumo oscila entre los 60 m³ y 70 m³ por mes mientras que el consumo racional es de 20 m³. En esta situación, es importante analizar el tema de la equidad: cuando alguien consume 70 m³ de agua, está negando la posibilidad a otra persona de más bajos ingresos de acceder a este servicio.

La irracionalidad de los actores de la prestación de los servicios públicos -es decir, del usuario que se preocupa por la tarifa pero cuando esta tarifa es baja consume bastante-; de la clase política de la administración municipal, que al manejar el servicio pretende obtener beneficios políticos; de los trabajadores de la empresa, que a través de su sindicato pretenden obtener beneficios que hacen inviable a la empresa; ha generado que las empresas de servicios públicos en Colombia no sean eficientes a largo plazo, y han producido que la política se oriente hacia la vinculación de operadores especializados privados en la prestación de los mismos.

3. LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO POR TIPO DE ORGANIZACIÓN

Actualmente existen en el sector urbano colombiano unas 54 empresas privadas, entre pequeñas y medianas, que atienden a 66 municipios; seis sociedades de economía mixta que atienden a igual número de municipios; dos empresas constructoras que atienden un municipio; y unas 311 empresas o asociaciones sin ánimo de lucro (véase el cuadro 1).

Cuando un constructor edifica una nueva urbanización y no hay posibilidades de servicios, este constructor que tiene de alguna forma que proveer el servicio, una vez terminada la urbanización entrega el acueducto, y es la comunidad la que se organiza para prestar el servicio público. En otros casos, algunos constructores han tenido criterio empresarial y asumieron la administración de este servicio, cobrándole a los usuarios los costos de administración, de operación, y de mantenimiento. También se observa una creciente tendencia a constituir sociedades de economía mixta, donde participan el municipio y el sector privado; esto es un poco más viable porque hace que los procesos sean más fáciles.

Luego de la expedición de la Ley No. 142 se inician en ciudades grandes procesos de participación del sector privado en la prestación de servicios, con presencia de operadores extranjeros. Hoy día, se tiene un número importante de ciudades grandes donde operadores privados prestan el servicio como es el caso de Cartagena, Barranquilla, Monterías, Santa Marta, Catunja, y Palmira. De estas experiencias, se observa generalmente que la primera reacción del usuario frente a la vinculación del operador privado era de rechazo por el temor al incremento de la tarifa; pero, después de unos cuatro a seis meses, una vez que se percibe que la calidad del servicio se incrementa, la relación entre usuario y empresa mejora. Hoy día, son los usuarios los que finalmente están defendiendo a estos nuevos operadores.

Por ejemplo, en la ciudad de Cartagena se tenía una cobertura en acueducto del 65%, y allí los operadores privados empezaron a operar en 1995, siendo hoy día la cobertura del 93%. Asimismo, la recaudación se ha incrementado de 53% en 1995 a 95%; y la capacidad de ejecución de las empresas de servicios públicos se ha incrementado de US\$5 millones a US\$25 millones anuales. Es decir, este tipo de dinámica financiera empieza a generar empleo y desarrollo, porque una ciudad turística que por problemas sanitarios empezaba a deteriorarse, volvió a resurgir turísticamente. Otro ejemplo es lo que sucedió en la ciudad de Jirardó; allí, cuando la creciente del río se llevaba el bocatoma, el municipio tardaba dos o tres meses en solucionar el problema, mientras que el operador privado lo soluciona en 24 horas.

La actuación de los pequeños y medianos empresarios en los servicios públicos se ha iniciado, en muchas ocasiones, a partir de las empresas constructoras que edifican una urbanización y se quedan operando el servicio, o por iniciativa de los municipios que colocan en licitación la operación de los sistemas; así, hoy día ingresan a operar estos sistemas algunos ex funcionarios de la empresa municipal o departamental, constructores locales, o consultores regionales.

4. LOGROS DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

El operador extranjero grande no está interesado en los pequeños municipios porque tienen muchas particularidades, y requieren de una relación estrecha entre el usuario y la empresa. Es precisamente a raíz de esto que se constituyeron las pequeñas y medianas empresas de servicios públicos. Entre los logros alcanzados por las empresas con ánimo de lucro están: la autonomía en la selección de personal y el interés en capacitar el capital humano; la capacidad de ampliar la cobertura rápidamente sin requerimiento de inversión; la reducción de las pérdidas gracias a que operan mejor el sistema; el incremento de la recaudación; el control de los consumos y la calidad del agua; y la mejor relación con los usuarios.

Es importante que cuando ingresa el operador muestre algunas mejoras; si no, no existe ninguna lógica para el usuario de que el operador haya ingresado al sistema. Lo que se mejora generalmente son las condiciones de calidad, cantidad y continuidad en la prestación del servicio, todo lo cual genera una disposición a pagar por parte del usuario. Las pequeñas y medianas empresas consideran la relación con el usuario como una estrategia fundamental cuando se produce un cambio de administración, pues son los usuarios quienes defienden al pequeño o mediano operador por si la autoridad municipal pretende, en determinado momento, cambiar de operador.

Entre los logros alcanzados por las organizaciones sin ánimo de lucro, se encuentran: el establecimiento de tarifas económicas; el desarrollo tecnológico local; un nivel de recaudación aceptable; el desarrollo de sentido de pertenencia; el uso racional del agua; y la protección del recurso hídrico.

5. PROBLEMAS DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

Los operadores grandes han logrado suscribir algunos créditos dando en garantía algunas propiedades inmuebles. En el caso de los pequeños y medianos operadores, todavía el sector financiero no conoce ni entiende cómo pueden otorgarle un crédito importante a un pequeño operador cuando los activos que maneja no son de su propiedad, sino que los recibe del municipio en usufructo por un período de tiempo, y lo único que tiene de garantía es el flujo de caja del negocio. Se está tratando que por lo menos se logre suscribir créditos dando

como garantía el flujo de caja del negocio, ya que los ingresos y los egresos son siempre muy parejos. Para ello, se está tratando de darle garantía a esos créditos, a través del Fondo Nacional de Garantías para que el sector financiero tenga más tranquilidad.

Otro aspecto importante dentro de los problemas que se han encontrado está referido al desarrollo tecnológico. Los pequeños y medianos empresarios tienen limitaciones para realizar inversiones en tecnología de punta. Para superar este problema, ellos han empezado a asociarse para hacer una inversiones más importantes. En sus inicios, los operadores trataron de aislarse y manejar cada uno por sí solo el negocio; pero, después se dieron cuenta que era necesario unir esfuerzos. En este sentido, ya están haciendo compras de materiales o algunos insumos químicos de manera conjunta, lo cual les ha permitido tener una reducción en los costos. Otro problema es la capacitación del personal.

Otro problema es el del financiamiento, pero con la mejora en la prestación de servicio, el flujo de caja de los negocios mejora y se logran hacer inversiones importantes. El sector privado en los municipios grandes ha encaminado sus esfuerzos por mejorar la relación con el usuario, y dependiendo del estrato socioeconómico maneja una estrategia diferente en cada caso. Por ejemplo, es muy fácil hacer que el estrato socioeconómico alto pague el servicio cortándoselo; pero no se puede aplicar la misma estrategia para los estratos bajos, pues a ellos les pueden cortar el servicio todos los días, y ellos se conectan de alguna forma.

En términos generales, se puede señalar que los problemas que enfrentan las organizaciones sin ánimo de lucro son los siguientes: interés de los políticos en incidir en las empresas; baja capacidad de endeudamiento; poco apoyo para la inversión; regulación poco adecuada; demasiados requerimientos de información; baja capacidad técnica del personal; y deficiente medición a nivel macro y micro.

6. ESTRUCTURACIÓN DEL NEGOCIO EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

Lo primero que se hace para estructurar este tipo de negocio es revisar la capacidad de pago y la disponibilidad a pagar de la población objeto de atención. Esto se efectúa a través de encuestas en las cuales se recopila información sobre los ingresos por familia, las características de la dinámica económica, los costos reales que cada familia paga por tener agua, tanto considerando la tarifa que paga por la prestación del servicio así como lo que tiene que pagar cuando el servicio que le prestan es deficiente y tiene que comprar agua en bolsa. Además, se explora la capacidad y disponibilidad de pago de la comunidad si el servicio brinda ciertas características particulares; luego de determinar ese valor,

se establece cuál es la facturación mensual que autoriza el municipio. El diagrama 1 muestra la estructuración del negocio.

Con ello se busca llegar a un acuerdo con el alcalde para conocer hasta cuánto está dispuesto a asumir como costo político de lo que puede ser un incremento en la tarifa. Entonces, teniendo un valor de lo que podrían ser los ingresos, se calculan los costos de operación del sistema. En los costos de operación se incluyen los costos de administración, operación, y mantenimiento más la utilidad del operador. Luego de tener estos valores que son los ingresos y los egresos, se analiza si hay excedentes, es decir si la facturación anual es mayor que los costos de operación. En el caso que la facturación anual sea menor que los costos se conversa nuevamente con el alcalde y se negocia a ver si él acepta incrementarlo; si el alcalde no acepta, se detiene el proceso porque el servicio no es viable. La Ley de Servicios sostiene que la tarifa debe por lo menos cubrir los costos de administración, operación y mantenimiento.

En el caso que existan excedentes para inversión, se formula lo que se denomina un Plan de Obras de Inversiones, y se revisan las fuentes de financiamiento. La falta de financiamiento para los servicios públicos en Colombia es cubierta por el municipio, a través de un subsidio a la inversión, y por la generación propia de la empresa. Teniendo estas fuentes de financiamiento, se evalúan si son suficientes para el Plan de Obras de Inversiones; si no lo son, se ajusta el Plan de Obras de Inversiones.

En el caso que los recursos de financiación sean suficientes se elaboran los diseños definitivos, y dependiendo del tamaño del municipio se estructura el negocio, y se coloca a licitación pública. En el caso de los municipios con más de 12 mil habitantes, se plantea cualquier tipo de contrato de vinculación de operadores especializados, que va desde el contrato de arrendamiento -que sólo es viable en los casos que la infraestructura está en buen estado, cuando la tarifa refleja los costos, y cuando de alguna manera el municipio está recibiendo utilidades sobre ese sistema y el alcalde estaría en posibilidad de entregarlo sólo si le dan un valor mayor del que actualmente recibe- hasta el contrato de gestión, que es el otro extremo, que se aplica cuando existe una infraestructura obsoleta con bajos niveles de recaudación. Para los municipios de menos de 12 mil habitantes, se plantea el esquema de construcción con operación, es decir la misma persona que construya el sistema opera el servicio durante un tiempo, que se estima en unos 10 años.

Una vez definido el esquema se establece el contrato, en el cual es importante incluir indicadores de gestión. Los acuerdos que se adoptan a través de los contratos son: la ejecución de las obras; el cumplimiento de indicadores; la provisión de información sobre las interrupciones; la ejecución de reparaciones en

los tiempos estipulados; el suministro de agua en situaciones de emergencia; y la suscripción de garantías.

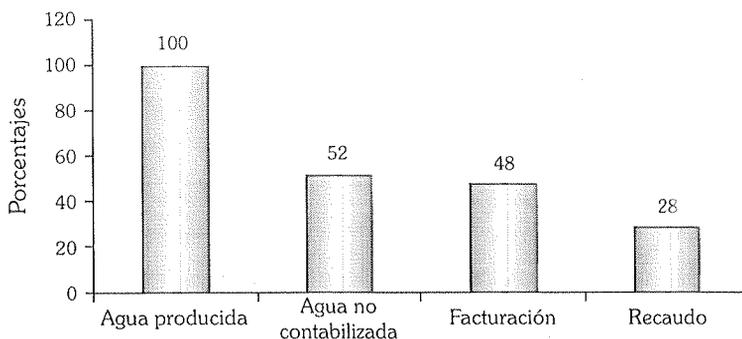
Entre las ventajas de estos esquemas pueden señalarse que se elimina la interferencia política; se mejora la calidad de las obras; se logran comunidades autónomas; se mejora la prestación de los servicios; y se diversifican los profesionales.

Las perspectivas del negocio son las siguientes: a las pequeñas y medianas empresas les ofrece una oportunidad de negocio y de diversificación; a los alcaldes les permite tener una proyección política a largo plazo y promover el desarrollo local; al usuario le brinda una mejor calidad del servicio y de vida; y a los trabajadores de las empresas les permite continuidad laboral y desarrollo profesional.

7. CONCLUSIONES

Es importante cambiar los paradigmas y vencer los temores frente a la vinculación de operadores especializados en la prestación de servicios y, en ese sentido, para estructurar cualquier proceso es fundamental que exista voluntad política. Es importante que los procesos se socialicen con los diferentes actores: con la clase política, con los trabajadores actuales de la empresa, con los usuarios y con los alcaldes. Es necesario manejar el concepto de equidad y eficiencia desde su sentido real y su sentido justo. Otro aspecto es que los negocios deben estructurarse bien; un negocio mal estructurado lleva a problemas en la prestación del servicio, donde finalmente el usuario es el que va a estar afectado. Las pequeñas y medianas empresas son una opción de desarrollo de los municipios y son generadores de empleo; pero creo que ningún esquema es el ideal, por lo que es importante mirar cada particularidad en cada localidad y dependiendo de eso plantear el esquema que sea el razonablemente aceptable. 

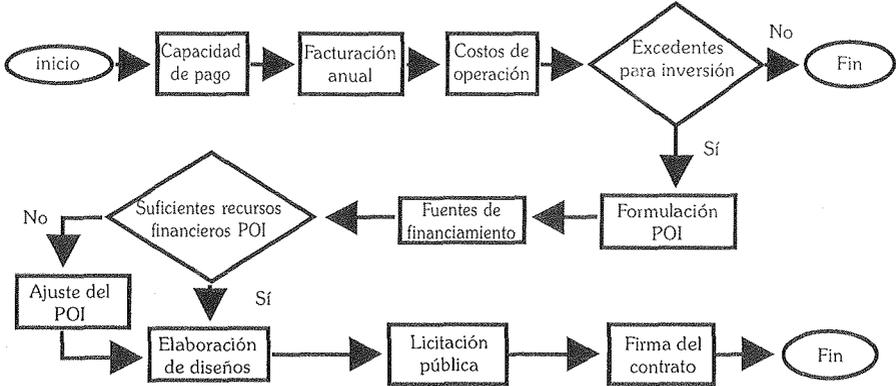
GRÁFICO 1
NIVEL DE DESEMPEÑO ECONÓMICO
DE EMPRESAS DE AGUA



CUADRO 1
LA PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO

Tipo de organización	Cantidad	No. de municipios
Con ánimo de lucro		
• Empresa Privada	54	66
• Sociedad de economía mixta	6	6
• Empresa constructora	2	1
Sin ánimo de lucro		
• Asoc. de copropietarios	9	8
• Junta administradora	134	102
• Junta de acción comunal	141	51
• Cooperativas	3	3
• Asociación de usuarios	24	9
Totales	373	246

DIAGRAMA 1 LA ESTRUCTURACIÓN DEL NEGOCIO



LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO COMPONENTE DE LA POLÍTICA HABITACIONAL EN VENEZUELA

Federico Villanueva

1. LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL EN VENEZUELA

Venezuela no ha escapado de la problemática socio-habitacional típica del proceso de urbanización del subdesarrollo, que puede resumirse en una urbanización informal acelerada y una creciente demanda insatisfecha por vivienda. El Estado, especialmente en los últimos años, a pesar de haber asumido la responsabilidad de solucionar el problema, y haber tomado algunas medidas adecuadas como la provisión de recursos significativos, públicos y privados, para el sector, no fue capaz de detener el deterioro de la situación habitacional. Ello debido fundamentalmente a la adopción de políticas habitacionales parciales y erróneas que no sólo no redujeron el problema sino que facilitaron su incremento y generalización.

A diferencia de otros países, Venezuela cuenta con recursos financieros para solucionar el problema habitacional. Al sector vivienda se le asigna por Ley el 5% del Presupuesto Nacional y un porcentaje equivalente del situado constitucional. Adicionalmente, por la vía del ahorro institucional y a través de un mecanismo parafiscal, se capta el 3% de los sueldos de todos los trabajadores del país para otorgar créditos para la construcción y adquisición de viviendas. Sin embargo, a pesar de contar con estos recursos e incluso dentro de su óptica parcial, los sucesivos gobiernos fracasaron, incrementándose significativamente este grave

problema social. Ello condujo a que la población fuera más efectiva y rápida que el Estado y continuara “solucionando” su problema habitacional por la vía informal: invasiones, ranchos, hacinamiento en seudo pensiones, etc., lo cual palió el problema individual, pero agravó las deplorables condiciones habitacionales de las familias con menores ingresos y, en general, del país.

La problemática habitacional se agravó en los últimos 20 años hasta el punto de que el 90% de la población percibe un ingreso familiar inferior a US\$936¹ y es “sujeto de atención especial por parte del Estado” en materia habitacional según lo establecido en la Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional. De este universo, aproximadamente el 55% habita en barrios de zonas urbanas, y el resto en urbanizaciones populares deterioradas o en urbanizaciones que no cumplen con requisitos urbanísticos mínimos. Ante este panorama, resulta ineludible asumir el problema con una visión social integral, así como garantizar que los recursos de la mencionada Ley se destinen eficazmente a solucionar el problema habitacional, dando prioridad a la atención y efectiva participación de las familias de menores ingresos, crónicamente relegadas.

2. LA ACTUAL POLÍTICA HABITACIONAL

Venezuela por primera vez en su historia define, en la Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional integrante del Sistema de Seguridad Social, la “asistencia habitacional como un derecho” de los beneficiarios del Subsistema y declara de “utilidad pública e interés social” las actividades inherentes a dicha asistencia. Paralelamente, por primera vez la nueva Constitución consagra el derecho a una vivienda en su sentido más amplio, incluyendo el urbanismo -servicios y equipamiento colectivo- en condiciones cualitativas cónsonas con el bienestar del ser humano, dando prioridad a la asistencia a las familias de escasos recursos. Asimismo, consagra el derecho de la comunidad organizada a gerenciar y administrar la prestación de servicios que los afectan.

Consecuentemente, la política habitacional otorga prioridad absoluta a la atención de las familias con menores ingresos -hasta el equivalente a US\$936- que representan alrededor del 90% de la población del país. Cabe señalar que en años anteriores estas familias recibieron solamente el 3,33% de los recursos de la política habitacional. La política habitacional enfoca la problemática bajo la perspectiva de dar una atención humana, digna e integral a las familias que conforman ese estrato poblacional, y no se centra en el número de unidades habitacionales construidas sin tomar en cuenta al usuario ni la calidad de la solución ofrecidas; dando así prioridad a la necesidad de atender el mayor número posible de familias y personas, poniendo énfasis en la calidad del servicio.

¹ Tasa de cambio referencial: US\$1 = Bs.681,25.

La política habitacional instrumenta una participación efectiva de la comunidad a fin de alcanzar una solución masiva y sostenida al problema habitacional. Asimismo, otorga un gran peso a lo que se ha dado en llamar el “acompañamiento social” indispensable para la organización de las comunidades, su participación activa en el proceso y la promoción de la condición de ciudadanos conscientes de sus derechos y deberes.

La política habitacional consagra dos regímenes para la utilización de los recursos de la Ley. Uno es el de Solidaridad, representado por los recursos del Fondo de Aportes del Sector Público, y otro es el de Capitalización Individual, representado por el Fondo Mutual Habitacional conformado por el ahorro habitacional de las familias beneficiarias. El primero de ellos privilegia la inversión social sobre la rentabilidad económica; y el segundo vela por el valor de los recursos propiedad de los trabajadores venezolanos.

La política habitacional transforma la demanda potencial de las familias más necesitadas en demanda efectiva mediante la aplicación de una combinación de subsidio directo y crédito que garantiza el acceso a la vivienda, adaptando el plazo y las cuotas de los créditos a los ingresos de las familias con el fin de proteger su situación económica y preservar el patrimonio familiar.

Asimismo, fortalece el papel del Estado en la regulación, seguimiento y control del uso de los recursos mediante la creación del Servicio Autónomo de Fondos Integrados de Vivienda (SAFIV).

Finalmente, la política contempla la regularización de la tenencia y legalización del uso de la tierra y de la propiedad de las viviendas para que las familias cuenten realmente con un patrimonio que les permita actuar formalmente en el mercado.

3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA POLÍTICA HABITACIONAL

La participación ciudadana es el elemento fundamental para garantizar la efectividad y continuidad de la política habitacional. Por ello, se asume el *acompañamiento social* como una actividad indispensable de la asistencia habitacional que tiene por objeto facilitar el ejercicio del derecho que tiene la comunidad a:

- Participar activamente en las decisiones de proyectos de atención habitacional que los afectan;
- Organizarse para asumir la gestión de los proyectos de habilitación física de barrios;
- Obtener el subsidio y un crédito complementario en condiciones de plazos

y cuotas realmente cónsonas con su situación económica, para adquirir una vivienda en urbanizaciones adecuadas o mejorar y ampliar la que tienen;

- Obtener recursos para urbanizar y construir viviendas; y
- Asumir sus responsabilidades ciudadanas en materia habitacional: supervisión, condominios, mantenimiento, cancelación de deudas, etc.

Los únicos indicadores de los resultados de ese acompañamiento son la satisfacción de la comunidad y los logros en materia de formación ciudadana.

4. LOS PROGRAMAS HABITACIONALES VIGENTES

La asistencia habitacional se concreta en seis programas, que abarcan todo el universo de la demanda por asistencia habitacional de parte de la población ya asentada en condiciones inadecuadas o inaceptables, y de los grupos familiares que requieren de nuevas viviendas.

Los primeros cinco programas están orientados a prestar asistencia habitacional a la población de menores ingresos, es decir, al pueblo; y el sexto programa está orientado a los beneficiarios del Subsistema con mayores ingresos. Estos programas comprenden las obras físicas, así como el acompañamiento social característico y necesario para la adecuada participación de la comunidad en cada uno de ellos.

4.1 Asistencia a la población asentada

Estos programas abarcan soluciones para cubrir: (i) las necesidades colectivas de personas o familias para las cuales la palabra “asentada” resulta un eufemismo, pues habitan o han quedado en la calle; (ii) las necesidades comunales de las familias que habitan en barrios y urbanizaciones populares; y (iii) las necesidades individuales de familias que requieren mejorar o ampliar sus casas. A continuación se sintetizan estos programas:

a. *Atención a pobladores de la calle.* Está dirigido a niños, ancianos, indigentes y damnificados. Por primera vez en una política habitacional se toma en cuenta a estos sectores de la población. En este caso, el sector infraestructura provee construcciones especializadas según el tipo de población a atender, el tiempo de permanencia en dichas instalaciones y el tipo de servicio a prestar. El *acompañamiento social* en este caso está a cargo de las organizaciones públicas y privadas que asumen la posterior administración de estos centros o albergues.

b. *Habilitación física de barrios.* Tomando en cuenta que el 50% de la población venezolana habita en este tipo de asentamientos informales, realidad inelu-

dible y característica de toda América Latina, y que todas las medidas de “parques” aplicadas hasta ahora han hecho que esa población se sienta burlada y estafada lo cual se ha traducido en la condena a los partidos tradicionales y el apoyo político al cambio, se prevé la intervención urbana de estos asentamientos hasta equipararlos con urbanizaciones de la ciudad formal para personas con ingresos equivalentes. En este caso, los proyectos se inician con el *acompañamiento social*, de manera tal que la comunidad ya esté organizada al momento de iniciarse los anteproyectos de diseño urbano, y la definición y construcción de las obras a realizar. A los organismos comunitarios, denominados genéricamente “consorcios”, se integran profesionales, que sirven de facilitadores para que éstos puedan desarrollar tres actividades básicas: (i) las técnicas propiamente dichas, vinculadas con la obra física, bien sea a través del control o de la participación directa en las mismas; (ii) las sociales o trabajo directo con la población involucrada; y (iii) la administración y control de los recursos. En estos casos, el *acompañamiento social*, que en este caso incluye además de las tareas organizativas, labores formativas y comunitarias, dada su complejidad y duración, generalmente está a cargo de organizaciones seculares o laicas que ya tienen presencia en la comunidad y cuentan con el respeto de sus miembros, lo cual facilita notablemente la labor.

c. *Mejoramiento y ampliación de viviendas.* Como su nombre lo indica, contempla la “dignificación” de viviendas existentes. En este caso, el *acompañamiento social* está a cargo de las Oficinas Locales de Asistencia Técnica (OLAT), conformadas por profesionales jóvenes y pasantes de los últimos años de carreras vinculadas con la asistencia habitacional. Cuando las OLAT se desempeñan en los barrios, se vinculan con el área técnica del consorcio, y además de apoyar a las familias en la solución de sus problemas individuales de vivienda, se ocupan de promover la organización de conjuntos de viviendas en condominios para que sus habitantes asuman la regulación del uso de las áreas comunes y de su mantenimiento. Cuando se desempeñan en zonas formales, prestan servicios directos a la población en materia habitacional, e indirectos en otros temas, remitiéndolos a las instituciones especializadas. La creación y masificación de las OLAT no sólo brinda ventajas para los beneficiarios, sino que enfrenta a los jóvenes con la problemática real del país. Finalmente, en ambos casos, las OLAT ofrecen orientación financiera para que las familias logren la tramitación de créditos en las condiciones más favorables dentro de los parámetros establecidos por la Ley y su reglamento.

d. *Rehabilitación de urbanizaciones populares.* Este programa, además de mejorar las condiciones de habitación de las personas que viven en estas urbanizaciones y regularizar la tenencia de las viviendas, permite la generación rápida de empleo en las tareas de rehabilitación. Al igual que los demás, este programa se lleva a cabo con un intenso *acompañamiento social* para garantizar la partici-

pación de los residentes y su organización en asociaciones de vecinos o condominios formales para que asuman el manejo y mantenimiento de su propiedad.

Cabe señalar que estos programas se financian con recursos del Régimen de Solidaridad, es decir, con fondos no recuperables, salvo el programa de mejoramiento y ampliación de viviendas, en el cual las demandas individuales se financian con una combinación de subsidio directo a la demanda y un crédito adicional.

4.2 Atención a la nueva demanda

Se diseñaron dos programas para atender la nueva demanda por viviendas de la población beneficiaria de la Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional. Su diferencia radica en el enfoque que se les otorga a cada uno de ellos según el nivel de ingresos de las familias beneficiarias. Ambos programas se financian con créditos a corto plazo para la producción de urbanizaciones y viviendas, y subsidios y créditos complementarios a largo plazo para la adquisición de las mismas.

a. *Nuevas urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivos.* Es una solución masiva para atender la nueva demanda por vivienda y reducir la proliferación de nuevos barrios, a través de la construcción de urbanizaciones de calidad y la entrega de una vivienda mínima con proyecto para su ampliación. Bajo esta modalidad se logra atender dignamente a un número sustancialmente mayor de familias, y evitar la urbanización informal en condiciones que luego resultan mucho más costosas de habilitar. Dada la magnitud del universo a atender, se realiza una estratificación de los grupos familiares con base en un estudio demográfico económico por estados y regiones. Ello permite tipificar el tipo de vivienda a construir según el nivel de ingresos y el número de personas que integran el grupo familiar.

En estos casos, el *acompañamiento social* resulta indispensable para la comprensión del concepto de progresividad, para la organización de la comunidad a fin de gerenciar la construcción por administración delegada, y para que comprendan los criterios y mecanismos para el cálculo del subsidio y la adjudicación de viviendas. El *acompañamiento social* y la participación de la comunidad en la construcción es similar al proceso de los consorcios del programa *Habilitación física de barrios*, pues la comunidad actúa también como contratante, administradora, gerente y, eventualmente, como contratista. El financiamiento a corto plazo a la comunidad consorciada para que se responsabilice por la construcción se otorga con los recursos que corresponderán al subsidio de los beneficiarios, mientras que los promotores privados se financian con créditos en condiciones de mercado. La adquisición de las viviendas se financia con una combinación de

subsidio y crédito; la tasa de interés aplicable a estos créditos complementarios es la convenida por el Consejo Nacional de Vivienda con el sector financiero tomando como referencia la tasa de mercado.

b. *Urbanizaciones y viviendas regulares.* Este programa tiene por objeto atender, a través de la construcción de viviendas para la venta o alquiler, la demanda de la población beneficiaria con ingresos superiores a US\$937, a través de la construcción de viviendas para la venta o alquiler, con o sin opción a compra.

En síntesis, la asistencia habitacional se centra en crear ciudad y formar ciudadanos. ↯

LA PARTICIPACIÓN DE COMUNIDADES LOCALES Y URBANO-MARGINALES EN EL DESARROLLO DE ALTERNATIVAS DE PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS BÁSICOS

Jorge Price

1. LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS BÁSICOS

Antes de empezar a analizar el tema propiamente dicho, es importante considerar varios aspectos de orden macroeconómico, de políticas nacionales y de políticas regionales en los países de América Latina.

En primer lugar, la región latinoamericana viene atravesando un proceso de reforma del Estado, por el cual se están reformando los gobiernos centrales, mientras que los gobiernos locales no han sido modificados. El nuevo gobierno central es totalmente distinto a como era antes. Actualmente, la intervención del Estado está concentrada en temas de educación, salud y algún tipo de provisión de infraestructura, no necesariamente urbana, como por ejemplo, carreteras; mientras que todo lo demás está supeditado al sector privado, ya sean empresas privadas o la sociedad civil.

Ya no se puede pensar que el Estado tiene que financiar la infraestructura, pues el Estado ya no financia nada. El Estado ya no asume los costos de habilitación, pues ése es un subsidio para las empresas privadas. El Estado no regala al pobre por ser pobre -esto tiene un concepto filosófico muy degenerado que atenta contra el ser humano-; hoy el Estado genera las condiciones para que de

acuerdo a sus características, el sector más pobre de la población pueda acceder a determinados servicios. En términos muy generales, éstas son las nuevas reglas de participación del Estado.

Lo anterior viene acompañado de otra tendencia importante en la región. Siendo optimista, el 50% de la población de América Latina vive en condiciones por debajo de la línea de pobreza y, de este porcentaje, el 50% está por debajo de la línea de extrema pobreza. Por extraña coincidencia, las personas que están por debajo de la línea de pobreza, y mucho más los que están por debajo de la línea de extrema pobreza, en los últimos 60 años o más no han sido sujetos de provisión de infraestructura ni de servicios urbanos ni de vivienda. Ello no solamente porque eran pobres, sino porque el Estado, el gobierno central o los gobiernos locales, o los dos, así como los profesionales, han sido educados y acostumbrados a pensar desde la oferta y no desde la demanda.

El constructor de una vivienda la construye basándose en lo que le enseñaron en la universidad, sin importar que el costo de esa vivienda no esté al alcance de la población; así, los programas de vivienda de la región no han resuelto el problema de los más pobres. Dentro de este estado de abandono, y en algunos países este abandono es absoluto, los sectores pobres de la población han tenido la suficiente capacidad para resolver por sí mismos sus problemas. Y aunque lo han hecho con algunas deficiencias desde el punto de vista técnico, comparado con la absoluta ineficiencia del Estado, sus soluciones han resultado cualitativamente superiores.

2. LA PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN LA PROVISIÓN DE LOS SERVICIOS

Básicamente, las soluciones brindadas por el propio sector pobre de la población se han realizado de una manera distinta a quienes piensan resolver el problema desde la oferta. Por ejemplo, para atender la recolección de los residuos del sector, y dada la falta de recursos para pagar por el servicio, la discusión siempre ha sido cómo subsidiarlo, y quién asume el subsidio, sea el gobierno central o el gobierno local. Mientras se ha seguido con esa discusión, lo cierto es que no se ha brindado el servicio. Además, se ha planteado mal el problema, ya que el problema no es el subsidio, sino dejar de lado el producto y empezar a pensar en algo nuevo que resuelva el problema totalmente, con calidad en el servicio pero que esté al alcance de la economía del sector pobre.

2.1 La recolección de basura

En América Latina cuando se pregunta a cualquier alcalde o a cualquier persona cómo debe recogerse la basura, todos dicen con un camión compactador y no

se les ocurre otra tecnología alternativa. Pero si se consulta a los fabricantes de los camiones compactadores acerca de las condiciones técnicas sobre las cuales ellos han desarrollado esa tecnología, se tiene que, en primer lugar, estos camiones se han diseñado para la recolección de un kilómetro a dos kilómetros, no para recoger basura en cada esquina, ni mucho menos de puerta por puerta. En segundo lugar, los camiones compactadores se utilizan cuando hay una densidad poblacional mayor de cinco mil personas por manzana. En tercer lugar, tiene como base un nivel de compactación mínimo de 5 a 1. La compactación de basura es apretar los desperdicios y hacerlos pequeños, es decir que se puede compactar el material inorgánico -plástico, cartón, etc.-, materiales que el sector pobre no genera. Al analizar de qué está compuesta la basura en América Latina, se descubre que tiene muy poco de residuos inorgánicos; lo que tiene son residuos orgánicos que al colocarlos en un camión compactador se obtiene un nivel de compactación de 1 a 1; es decir, no se compacta nada, y lo único que hace es exprimir los líquidos.

El costo de un camión compactador de segunda mano, por ejemplo, está alrededor de unos US\$120.000 y US\$150.000, y el mantenimiento mensual es de aproximadamente unos US\$15.000, sin considerar el costo de la mano de obra ni el costo administrativo; así, en promedio, por este tipo de tecnología se está cobrando en América Latina entre US\$6 y US\$26. Ahora bien, ¿cómo se puede cobrar ese monto a una persona cuyos ingresos al mes no llegan a US\$30, como por ejemplo es el caso del Perú, donde la cuarta parte de la población no tiene ingresos mensuales mayores a US\$30? Eso es ciertamente absurdo. Por lo tanto, no se le ha brindado ese servicio; pero en el caso peruano hay un elemento adicional: la costa peruana es desértica y todos los fabricantes de estos camiones -que tienen sistema hidráulico- advierten que la presencia de la arena, que está tanto en el aire como en el suelo, es dañina para el sistema hidráulico, por lo que generalmente estas unidades colapsan a los seis meses de uso.

2.2 La provisión de agua potable

En el Perú, también se vienen tomando acciones para mejorar el hábitat de las ciudades, pero tener un metro cuadrado de un simple jardín cuesta mucho porque no hay agua, y porque los parques son regados con agua potable, que es lo que menos se tiene. Además, como las excretas se disponen en un 100% al mar, o al río, o a lagos, o lagunas, todas las fuentes de agua están contaminadas.

Se ha intentado nuevamente resolver el problema de la provisión de agua potable desde la oferta, con una tecnología que no es la adecuada para la capacidad económica existente. Así, se han invertido muchos recursos financieros en enormes plantas de tratamiento de agua con tecnología que depende de la exposición al sol, y que funciona siempre y cuando haya exposición al sol. Sin embargo, el Perú tiene permanentemente una gran capa de nubes, tanto en verano

como en invierno, con la única diferencia entre ambas estaciones en que en una está a un metro de altura y en la otra al ras del piso. Entonces, el principio básico de la exposición al sol no existe y, por lo tanto, la mencionada tecnología no funciona. Éste es otro ejemplo de que se escogen tecnologías no apropiadas al medio, debido a la deficiencia de la formación profesional. Existen otras tecnologías más baratas y simples, con costos menores y resultados absolutamente mejores y, sobre todo, que están al alcance de la economía de los sectores pobres.

Otro problema en la zona desértica es cómo dotar de agua a una población de ocho millones de habitantes que está asentada en medio del desierto. En la costa peruana llueve como rocío, pero se tienen ríos que son caminos de derrumbes, una mezcla de grandes rocas, piedras, lodo y algo de agua, que bajan desde los Andes hasta la Costa a una velocidad impresionante, desde unos cinco mil metros sobre el nivel del mar, que si los bajamos en vehículo lo hacemos en hora y media, pero con ese tipo de materiales la velocidad es muchísimo mayor. Pero el agua que llega no es cristalina, tal como se puede encontrar en otros países, sino que es un lodo que cae tres meses al año, y del cual se extrae el agua para el consumo de la población. Además, se utiliza tecnología de otros países, cuyas condiciones geográficas son totalmente distintas.

En respuesta a ello, la población pobre ha ido a buscar pequeñas fuentes de agua para extraerla y consumirla; obviamente esta alternativa no resuelve el problema de la ciudad, pero sí contribuye a resolverlo parcialmente. Además, los pobres usan adecuadamente el agua porque es muy escasa, mientras que el sistema de los inodoros de las residencias de las zonas más desarrolladas de la ciudad está basado en tanques bajos de gran capacidad de agua, que pierden agua, pero que cuentan con la aprobación del reglamento nacional de construcción. Sin embargo, la colocación de tanques pequeños elevados que es mucho más económico, está prohibida y es considerada como una tecnología equivocada.

3. ALGUNAS EXPERIENCIAS EXITOSAS EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS POR PARTE DE LA POBLACIÓN

3.1 Recolección de basura

Lo señalado en el acápite dos constituye problemas por el lado de la oferta; por el lado de la demanda, se encuentra que la población no sólo aspira a una vivienda adecuada y digna, sino también a un ambiente urbano de buena calidad que esté de acuerdo a su capacidad económica; y es allí donde viene el gran reto de cómo hacer para satisfacer adecuadamente esa demanda.

En el tema de los desechos se ha encontrado que la propia población ha desarrollado o aplicado tecnologías mucho más baratas para recoger la basura. Por ejemplo, en El Salvador se recoge la basura en bicicletas y en forma selectiva, y el costo del servicio está de acuerdo a la capacidad de pago del beneficiario. Las bicicletas tienen dos canastillas: una recoge los desechos orgánicos y la otra los desechos inorgánicos. En Nicaragua, las famosas carretas jaladas a caballo vienen siendo utilizadas adecuadamente para recoger la basura. En el Perú, se utiliza un triciclo -vehículo de tres ruedas- algunos impulsados a mano y otros con la lógica de la bicicleta, que sirve para recoger los desechos. Se viene apoyando la mejora de esa tecnología para que tenga una capacidad de carga de una tonelada, menores riesgos en su maniobrabilidad, etc., y viene funcionando bien. En Lima, dos millones de personas son atendidas con este servicio de recolección y en los barrios donde opera, atiende al 100% de la población. En Bolivia en la zona de El Alto, se utiliza aquellos carritos empleados para cargar las cajas de cerveza, a los cuales se les han adaptado una bolsita, y con esa tecnología se está recolectando el 100% de la basura de esa localidad. Todos los casos descritos son microempresas que hoy ya tienen un equipamiento mucho mayor y que tienen camiones que está dando servicios a otras áreas de la ciudad.

Otra experiencia ingeniosa en el tema de la recolección de basura es el caso de Ciudad de Guatemala. Durante 40 años el municipio decidió mantenerse al margen del tema de la basura y resolvió que cada familia hiciera lo que quiera; sin embargo, la ciudad no colapsó. Aparecieron pobres siempre ingeniosos, siempre buscando la demanda y empezaron a ofrecer sus servicios: primero con humildes sacos, después con unidades un poco mayores, ahora tienen flotas, operan por casi toda la ciudad y se han organizado todos para dar un sistema mucho más eficiente.

3.2 Provisión de agua potable

En el caso del abastecimiento del agua se vienen utilizando camiones cisterna que se abastecen de agua gratis, de lugares de abastecimiento que por lo general son del Estado, y que luego llevan el agua hasta los lugares donde vive la gente pobre y se las venden por lo general al doble del precio de lo que paga la gente pudiente. Esto es una nota importante, pues resulta que los pobres pagan más que los ricos por un servicio de peor calidad. ¿Qué pasa con la demanda en este caso? Allí viene la otra diferencia: la persona que opera este camión es también un pequeño empresario, pero nadie le ha dicho qué es un empresario, nadie le ha explicado cómo debe controlar la calidad del agua, cómo manejar los costos, cómo mejorar su relación con el cliente, entre otros aspectos, pero existe y funciona.

4. PROBLEMAS Y LECCIONES DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS

Se pueden encontrar miles de experiencias de la participación de la población en la solución al problema de recolección de basura, abastecimiento del agua, provisión de áreas verdes, etc.; yo he identificado 67 servicios o nichos de mercado, donde a partir de la demanda se han organizado fórmulas que permiten resolver al 100% el problema, desde un punto de vista técnico.

Sin embargo, estas experiencias no están exentas de problemas. En primer lugar, se encuentra que todas ellas empezaron como resultado de una organización comunitaria, pero resulta que al año y mucho más después del año, los dirigentes se agotan y se produce un abandono masivo, todos los esfuerzos de capacitación de esos líderes se pierden, pues se tiene que estar renovándolos permanentemente. Estas organizaciones comunitarias se convierten violentamente, por la propia demanda de los pobladores, en experiencias empresariales, en algunos casos asociativas, en otros autogestionarias, pero pasado un tiempo esa figura tampoco funciona, y termina en manos de unas pocas personas, lo que tampoco es necesariamente malo.

La segunda lección es que nadie financia estas organizaciones para que compren el triciclo o la bicicleta que necesitan para brindar un determinado servicio; no existe un sólo programa que se dedique a apoyar este tipo de iniciativas, salvo en Centroamérica. Lo que existen son programas de apoyo a la microempresa, siempre y cuando ésta tenga una antigüedad probada de un año. Durante el primer año estas microempresas se financian con pequeños fondos de organizaciones no gubernamentales (ONG) o con el aporte de las familias de las personas que han emprendido alguna actividad económica.

Estas experiencias han crecido y requieren de mayores fondos: ahora se necesita, por ejemplo, comprar un triciclo con mayor capacidad tecnológica, o un camión de mayor capacidad para transportar el agua; en suma, se necesita mejorar pero no hay financiamiento. El problema del financiamiento tiene que ver fundamentalmente con temas muy especiales. En primer lugar, todas estas experiencias están vinculadas estrechamente con servicios que son generalmente brindados por los municipios. En algunos casos, se compite con el servicio municipal, y en otros se ha reemplazado totalmente al servicio municipal. Esto ha generado dos tipos de situaciones: una es que el municipio contrata a estas empresas para que brinden el servicio y el municipio les paga a partir de lo que cobre a la comunidad; y en la otra es que el municipio opta por la privatización. En este segundo caso, la empresa se encarga del cobro directamente, pero se encuentra con el problema de que la población no está acostumbrada a pagar por este servicio, aun cuando el monto a pagar sea muy bajo, debido a que tradicionalmente el Estado se lo ha venido dando en forma "gratuita", sin necesidad de que ellos paguen por el servicio.

En el tema de los desechos se ha encontrado que la propia población ha desarrollado o aplicado tecnologías mucho más baratas para recoger la basura. Por ejemplo, en El Salvador se recoge la basura en bicicletas y en forma selectiva, y el costo del servicio está de acuerdo a la capacidad de pago del beneficiario. Las bicicletas tienen dos canastillas: una recoge los desechos orgánicos y la otra los desechos inorgánicos. En Nicaragua, las famosas carretas jaladas a caballo vienen siendo utilizadas adecuadamente para recoger la basura. En el Perú, se utiliza un triciclo -vehículo de tres ruedas- algunos impulsados a mano y otros con la lógica de la bicicleta, que sirve para recoger los desechos. Se viene apoyando la mejora de esa tecnología para que tenga una capacidad de carga de una tonelada, menores riesgos en su maniobrabilidad, etc., y viene funcionando bien. En Lima, dos millones de personas son atendidas con este servicio de recolección y en los barrios donde opera, atiende al 100% de la población. En Bolivia en la zona de El Alto, se utiliza aquellos carritos empleados para cargar las cajas de cerveza, a los cuales se les han adaptado una bolsita, y con esa tecnología se está recolectando el 100% de la basura de esa localidad. Todos los casos descritos son microempresas que hoy ya tienen un equipamiento mucho mayor y que tienen camiones que está dando servicios a otras áreas de la ciudad.

Otra experiencia ingeniosa en el tema de la recolección de basura es el caso de Ciudad de Guatemala. Durante 40 años el municipio decidió mantenerse al margen del tema de la basura y resolvió que cada familia hiciera lo que quiera; sin embargo, la ciudad no colapsó. Aparecieron pobres siempre ingeniosos, siempre buscando la demanda y empezaron a ofrecer sus servicios: primero con humildes sacos, después con unidades un poco mayores, ahora tienen flotas, operan por casi toda la ciudad y se han organizado todos para dar un sistema mucho más eficiente.

3.2 Provisión de agua potable

En el caso del abastecimiento del agua se vienen utilizando camiones cisterna que se abastecen de agua gratis, de lugares de abastecimiento que por lo general son del Estado, y que luego llevan el agua hasta los lugares donde vive la gente pobre y se las venden por lo general al doble del precio de lo que paga la gente pudiente. Esto es una nota importante, pues resulta que los pobres pagan más que los ricos por un servicio de peor calidad. ¿Qué pasa con la demanda en este caso? Allí viene la otra diferencia: la persona que opera este camión es también un pequeño empresario, pero nadie le ha dicho qué es un empresario, nadie le ha explicado cómo debe controlar la calidad del agua, cómo manejar los costos, cómo mejorar su relación con el cliente, entre otros aspectos, pero existe y funciona.

4. PROBLEMAS Y LECCIONES DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS

Se pueden encontrar miles de experiencias de la participación de la población en la solución al problema de recolección de basura, abastecimiento del agua, provisión de áreas verdes, etc.; yo he identificado 67 servicios o nichos de mercado, donde a partir de la demanda se han organizado fórmulas que permiten resolver al 100% el problema, desde un punto de vista técnico.

Sin embargo, estas experiencias no están exentas de problemas. En primer lugar, se encuentra que todas ellas empezaron como resultado de una organización comunitaria, pero resulta que al año y mucho más después del año, los dirigentes se agotan y se produce un abandono masivo, todos los esfuerzos de capacitación de esos líderes se pierden, pues se tiene que estar renovándolos permanentemente. Estas organizaciones comunitarias se convierten violentamente, por la propia demanda de los pobladores, en experiencias empresariales, en algunos casos asociativas, en otros autogestionarias, pero pasado un tiempo esa figura tampoco funciona, y termina en manos de unas pocas personas, lo que tampoco es necesariamente malo.

La segunda lección es que nadie financia estas organizaciones para que compren el triciclo o la bicicleta que necesitan para brindar un determinado servicio; no existe un sólo programa que se dedique a apoyar este tipo de iniciativas, salvo en Centroamérica. Lo que existen son programas de apoyo a la microempresa, siempre y cuando ésta tenga una antigüedad probada de un año. Durante el primer año estas microempresas se financian con pequeños fondos de organizaciones no gubernamentales (ONG) o con el aporte de las familias de las personas que han emprendido alguna actividad económica.

Estas experiencias han crecido y requieren de mayores fondos: ahora se necesita, por ejemplo, comprar un triciclo con mayor capacidad tecnológica, o un camión de mayor capacidad para transportar el agua; en suma, se necesita mejorar pero no hay financiamiento. El problema del financiamiento tiene que ver fundamentalmente con temas muy especiales. En primer lugar, todas estas experiencias están vinculadas estrechamente con servicios que son generalmente brindados por los municipios. En algunos casos, se compite con el servicio municipal, y en otros se ha reemplazado totalmente al servicio municipal. Esto ha generado dos tipos de situaciones: una es que el municipio contrata a estas empresas para que brinden el servicio y el municipio les paga a partir de lo que cobre a la comunidad; y en la otra es que el municipio opta por la privatización. En este segundo caso, la empresa se encarga del cobro directamente, pero se encuentra con el problema de que la población no está acostumbrada a pagar por este servicio, aun cuando el monto a pagar sea muy bajo, debido a que tradicionalmente el Estado se lo ha venido dando en forma "gratuita", sin necesidad de que ellos paguen por el servicio.

Un aspecto importante es cómo cambiar la actitud de la comunidad frente al pago por la prestación de servicios, cómo lograr que asuma su responsabilidad para el financiamiento de estas actividades. Al respecto, existen varias alternativas, una de las cuales es que los municipios consigan fondos para poder mejorar el servicio a través de estas microempresas. Sin embargo, los municipios no son sujetos de crédito ni capaces de generar bonos municipales porque son un desastre para cualquier servicio, siendo éste un problema de carácter estructural. Las entidades financieras nunca le otorgarán créditos a un municipio, salvo que se puedan garantizar esos recursos, antes de que lleguen al municipio. Precisamente, esto es lo que viene realizándose en el Perú, donde se ha creado un fondo de garantía para que los municipios reciban créditos de un banco privado, pero el banco privado antes de utilizar esa garantía, lo que hace es retenerle al municipio los fondos de compensación municipal que provienen del gobierno central; así, primero se paga la deuda que se tiene, y la diferencia se canaliza al municipio. Se ha tenido que operar de esta manera, porque cuando los recursos iban primero al municipio, éste no pagaba sus deudas. Así, se ha abierto la posibilidad de que los municipios se vayan convirtiendo en sujetos de crédito de la banca privada y hayan empezado a recibir los créditos. También se ha empezado a abrir líneas de crédito para financiar rehabilitación y mantenimiento de caminos -rurales y vecinales-, cementerios municipales, parques municipales, pequeñas obras de infraestructura urbana, etc.

En el caso de financiamiento en Centroamérica, el panorama es distinto, pues el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) cuenta con una línea de crédito con recursos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), destinada a financiar todos los requerimientos de desarrollo urbano en la subregión. Sin embargo, esta línea de crédito que está abierta a los municipios, a la comunidad de base, a las ONG, a consultoras, a universidades, y a cualquier organización social para financiar residuos sólidos, manejo de agua de lluvia, parques infantiles, áreas recreacionales, pistas, veredas, etc., no es utilizada. En el caso de los municipios, el problema es que ellos esperan que estas actividades sean financiadas por el gobierno central, o sean producto de donaciones, sin que se generen obligaciones para el municipio y, por eso, no se endeudan directamente.

En conclusión, en la medida que exista demanda por servicios de infraestructura, existe la posibilidad de contar con financiamiento; ésa es la lógica del negocio financiero, pero ello requiere que los proyectos que se presenten estén acordes con la capacidad económica de la población en la cual se van a desarrollar los mismos. Esperamos que llegue la reforma de los gobiernos locales y se logre cambiar toda esa mentalidad y mejorar las condiciones de nuestros pueblos. *∞*

GESTIÓN Y FINANCIAMIENTO DEL SUELO URBANO PARA INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA: EL ROL DEL ESTADO Y EL SECTOR PRIVADO EN MÉXICO

Belinda Ramírez

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento aborda los diferentes conceptos que inciden en la producción de vivienda de interés social en México, es decir, la participación del Estado y del sector privado en la dotación y financiamiento del suelo, agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, desarrollo urbano y vivienda, y de sus instancias y dependencias. Particularmente, sobre el tema de vivienda se presentarán las experiencias de los diferentes organismos nacionales de vivienda y la participación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) como promotor de la producción habitacional y del ordenamiento territorial en México.

2. PROGRAMA DE VIVIENDA EN MÉXICO EN 1995-2000

En sólo cien años, México ha cambiado su rostro y su perfil. De una sociedad eminentemente rural en 1900, dedicada a actividades agropecuarias de subsistencia y con una población nacional de poco más de 13 millones de habitantes, se ha transformado -por el acelerado proceso de urbanización y la alta tasa de crecimiento demográfico- en una sociedad predominantemente urbana, dedicada a actividades industriales y de servicios, y con una población de 93,7 millones de habitantes a 1997.

En 1900, uno de cada diez mexicanos residía en los centros urbanos del país; hoy día, el 74% de la población habita en el ámbito urbano. Cabe resaltar que el 68% de los mexicanos tiene menos de 30 años y en los próximos años esa población será la principal demandante de vivienda. El parque habitacional de México asciende a 21 millones de viviendas y se estima que en los próximos 30 años se tendrán que construir 21 millones más.

En este contexto y mediante el Programa de Vivienda 1995-2000, el Estado mexicano asume su papel como facilitador de los esfuerzos de todos los sectores en materia habitacional, promoviendo que las familias disfruten de una vivienda digna al fortalecerla como un factor de desarrollo económico y social.

Dicho programa cuenta con las siguientes líneas estratégicas: (a) Suelo para vivienda, (b) Desregulación y desgravación, (c) Mejoramiento y ampliación de los servicios de financiamiento, (d) Fortalecimiento institucional, (e) Fomento tecnológico, y (f) Autoconstrucción y mejoramiento.

3. EL SUELO

3.1 Políticas sobre el suelo

En materia de suelo, el Estado mexicano reconoce que el ordenamiento del territorio y la organización de las ciudades corresponden al interés público, lo cual establece una esfera de actuación gubernamental que, atendiendo a las características del desarrollo urbano como materia concurrente, requiere de amplia coordinación al interior de las instancias del gobierno y de concertación con los sectores social y privado.

El Gobierno Federal ha emprendido diversas reformas legislativas para dar orden y certeza jurídica al crecimiento natural de las ciudades. En este sentido, en 1992 se efectuaron cambios al artículo 27 de la Constitución, así como se expidió la Ley Agraria con sus dos reglamentos, y en 1993 se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos, legislaciones congruentes con las Leyes de Protección al Medio Ambiente. Estas reformas permiten reconocer la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades, así como su autonomía y la protección de sus derechos, ofreciendo seguridad plena a la propiedad rural y propiciando, como agentes del cambio, su aporte de tierra al desarrollo urbano con nuevos esquemas y con la posibilidad de formar sociedades civiles y mercantiles. En consecuencia, se pueden ordenar los asentamientos humanos, crear reservas territoriales y cuidar el equilibrio ecológico.

3.2 Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO)

El Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO) surge como respuesta a la demanda de suelo apto para satisfacer las necesidades de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional de manera ordenada, sobre la base de principios sustentados en la legalidad y el equilibrio ambiental.

Este programa es una política diseñada por el Gobierno Federal, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, donde los esquemas de incorporación de suelo social inducen de manera planeada la incorporación legal y concertada de suelo de origen ejidal y comunal, en condiciones de justo beneficio para los ejidatarios y comuneros.

El programa pretende contrarrestar la incorporación de suelo al desarrollo urbano por la vía de la irregularidad, mediante el rompimiento del ciclo invasión-regularización, al prever con anticipación el crecimiento natural de los centros de población.

La demanda pronosticada para el crecimiento urbano entre 1995 y 2000 fue de aproximadamente 150 mil hectáreas de terrenos rústicos, de las cuales alrededor de 105 mil son de origen ejidal o comunal. Actualmente, se encuentran inventariadas 33.577 hectáreas con aptitud habitacional, donde se pueden colocar hasta un millón 865 mil viviendas.

4. LA INFRAESTRUCTURA

4.1 Políticas sobre infraestructura

Con respecto a la infraestructura, el Gobierno Federal interviene en la dotación y el financiamiento de la infraestructura de los centros urbanos del país, a través de organismos públicos descentralizados y programas estratégicos de la administración pública central, que destinan recursos para la elaboración de estudios y proyectos, y la ejecución de obras.

4.2 Comisión Nacional del Agua (CNA)

Las obras de saneamiento y dotación de agua potable corresponden a la Comisión Nacional del Agua y a los organismos estatales y municipales operadores de los sistemas locales.

Aproximadamente el 76% del agua que se consume en México es para riego de cultivos, el 17% para el abastecimiento de agua de las poblaciones, el 5% para las industrias que tienen sus propios sistemas de abastecimiento y el 2%

para otros usos. En total se extraen para todos estos usos cerca de 79.000 millones de metros cúbicos de agua al año.

En las ciudades medias de menos de 50.000 habitantes, las metas de la CNA consisten en incrementar los niveles actuales de cobertura para los servicios de agua potable y alcantarillado que son del 89% y el 75%, respectivamente. En las ciudades medias existen apoyos financieros que incluyen la mezcla de recursos fiscales federales y locales a fondo perdido, así como créditos de la banca de desarrollo.

En las ciudades de más de 50.000 habitantes, las metas de la CNA consisten en mantener las coberturas actuales del 96% para el agua potable y del 93% en lo que se refiere al alcantarillado. En estas ciudades se propicia la autosuficiencia financiera de sus organismos operadores; mientras tanto, en el corto plazo, cuentan con apoyos fiscales y crediticios. Como un instrumento para lograr la autosuficiencia, se estimula la participación privada en la administración e inversión en los sistemas de agua potable.

En todo el país se producen 200 metros cúbicos por segundo de aguas residuales y la capacidad instalada para su tratamiento asciende hoy a 72 metros cúbicos por segundo.

Un aspecto en el cual trabajan las entidades del país consiste en involucrar a la sociedad en las acciones para el mejor cuidado de su salud y la preservación del recurso, a través de programas educativos que toman en cuenta las particularidades de cada región.

Un uso racional del agua constituye un reto prioritario para toda la sociedad, ya que la viabilidad del desarrollo sustentable depende cada día más de la conservación y el aprovechamiento eficiente de los recursos naturales.

4.3 Comisión Federal de Electricidad (CFE)

La electrificación del país está a cargo de la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, que abastece la zona metropolitana de la Ciudad de México. La capacidad productiva del país es de más de 35.000 megawatts y se cuenta con 627.000 kilómetros de líneas de transmisión y distribución.

El reto constante que enfrenta la industria eléctrica es desarrollar una infraestructura de generación que satisfaga la creciente demanda de energía eléctrica de los distintos sectores productivos y de la sociedad.

El proceso de reestructuración y modernización llevado a cabo en el sector eléctrico en los últimos años ha permitido elevar los niveles de eficiencia operativa y administrativa, la expansión de su capacidad de generación de energía y el fortalecimiento de las áreas de transmisión, transformación y distribución.

En febrero de 1999, el Gobierno Federal propuso reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución, con el objeto de abrir y ampliar los espacios para la concurrencia de la inversión de los sectores público, social y privado en la industria eléctrica, actualmente bajo la rectoría exclusiva del Estado.

4.4 Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) ofrece a los gobiernos estatales y municipales financiamiento para infraestructura de nuevos desarrollos.

Con el objeto de operar óptimamente el programa, se han diseñado y establecido estrategias para la difusión, concentración, financiamiento, recuperación y asistencia técnica. Se han diseñado nuevas formas de crédito para regular las acciones a financiar, los sujetos de crédito, las condiciones financieras y los requisitos necesarios para el otorgamiento de los créditos.

En el transcurso de operación de este programa, se han incluido diversas acciones susceptibles de financiamiento en materia de adquisición y habilitación de suelo, lotes con servicios, regularización de la tenencia de la tierra y dotación de servicios, adquisición de predios urbanizados y lotes con servicios con urbanización programada.

Para el año 2000 BANOBRAS cuenta con un presupuesto de US\$1.449 millones, que se destinará para obras de agua potable, alcantarillado, infraestructura, equipamiento, vialidad, transporte y vivienda.

4.5 Programa de 100 Ciudades

En los últimos años, el Gobierno Federal ha intervenido directamente en la dotación de la infraestructura a través del Programa de 100 Ciudades, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social.

Este programa se diseñó con el objeto de garantizar la continuidad del desarrollo urbano ordenado de un conjunto de 116 ciudades estratégicas, que cuentan con la capacidad para generar empleos y captar flujos poblacionales, tienen importante influencia en sus entornos regionales y, junto con las cuatro grandes zonas metropolitanas, constituyen la estructura básica de los

asentamientos humanos del país.

Las líneas de acción del programa promueven:

- La regulación del uso del suelo;
- La administración urbana;
- La vialidad y transporte;
- La recolección y disposición final de residuos sólidos; y
- La reactivación económica y social de los centros de las ciudades.

4.6 Programa de Consolidación de las Zonas Metropolitanas

El Programa de Consolidación de las Zonas Metropolitanas apoya la consolidación ordenada de las cuatro grandes zonas metropolitanas del país: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla. El reto es enfrentar la gestión metropolitana con instrumentos eficaces para promover las condiciones que permitan la realización de las actividades económicas y sociales, en un contexto de equidad y sustentabilidad.

Las líneas de acción del programa promueven:

- El mejoramiento urbano de las áreas marginadas;
- La coordinación intermunicipal e interestatal para la administración de las zonas metropolitanas;
- El reordenamiento metropolitano sustentable; y
- La promoción de sistemas de transporte multimodal.

5. LA VIVIENDA

En materia habitacional, el Gobierno Federal ha mantenido como objetivo ampliar el acceso a la vivienda a un número cada vez mayor de mexicanos, procurando atender prioritariamente a los grupos de menores ingresos.

La Constitución mexicana hace referencia a la vivienda en el artículo 123, el cual determina que los patrones proporcionen habitaciones cómodas e higiénicas para sus trabajadores. En febrero de 1983, a través del artículo 4, se elevó a rango constitucional el derecho a la vivienda.

La política nacional de vivienda promueve la corresponsabilidad del gobierno y la sociedad en la satisfacción de la demanda habitacional. A partir de 1992, los organismos nacionales de vivienda se han reestructurado a fin de regresar a su origen eminentemente financiero y promover la integración del mercado habitacional.

El Estado mexicano ya no edifica ni posee vivienda, sino que impulsa a los sectores social y privado para que lo hagan. Mediante esta política, se busca que el solicitante de vivienda se constituya realmente en sujeto de crédito; concurra a un mercado que ofrezca la mayor cantidad de opciones en ubicación, calidad y precio; y se capitalice para comercializar su vivienda tantas veces como sus necesidades lo requieran.

Por su parte, para el promotor de vivienda, este esquema alienta las condiciones para que la edificación habitacional sea una actividad productiva y rentable, de manera que el sector asuma su papel de motor de la economía.

Se estima que el rezago habitacional asciende 4,6 millones de viviendas, de las cuales el 24% corresponde a vivienda nueva y el 76% restante a mejoramiento de la vivienda existente. El rezago habitacional ha disminuido con respecto al inventario habitacional de un 48% a un 24% en los últimos 30 años. El promedio anual de necesidades de vivienda se estima en 742.000 unidades, destacando seis estados cuyo requerimiento oscila entre 30.000 y 116.000 viviendas.

Actualmente, la importancia del sector habitacional queda manifiesta por su participación dentro de la economía nacional:

- La inversión en vivienda, como proporción del producto interno bruto, ha representado el 1,6% en promedio durante los últimos 10 años.
- De 1994 a 1998, la industria de la construcción participó en promedio con el 50% de la formación bruta de capital.
- La edificación de vivienda representó en promedio el 33,5% del valor total de la producción de la industria de la construcción.
- La construcción de vivienda demandó bienes intermedios de 40 de las 74 ramas industriales y de servicios.
- La construcción de una vivienda de interés social genera cinco empleos directos y siete empleos indirectos.
- El 95% de los insumos totales de la industria de la construcción es de origen nacional.

6. ORGANISMOS NACIONALES DE VIVIENDA

El programa anual de los organismos nacionales de vivienda para el año 2000 es de 318.000 créditos, de los cuales el 98% corresponde a la adquisición de vivienda nueva.

Dentro de la estructura anual de la meta, el 56% -unos 180.000 créditos- será otorgado por el INFONAVIT; el 26% -unos 80.000 créditos- por el FOVI; el

10% -unos 32.405 créditos- por el programa federal denominado ViVah; el 6% -unos 18.300 créditos- por el FOVISSSTE, y el resto por otros organismos.

6.1 Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI)

El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) fue creado en 1963 con el objeto de financiar la adquisición de vivienda de interés social; actualmente canaliza sus recursos a través de intermediarios financieros, es decir, las sociedades financieras de objeto limitado (sofoles) y la banca múltiple. El FOVI atiende a la población abierta con ingresos equivalentes entre US\$360 y US\$715 mensuales.

6.2 Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)

El Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), creado en 1981, atiende las necesidades de vivienda de la población no asalariada con ingresos menores a US\$300 mensuales. Los recursos del FONHAPO están constituidos por recursos federales, la recuperación de créditos y los rendimientos por la inversión de sus recursos. En los últimos años, su participación ha disminuido por la reducción de los aportes federales.

6.3 Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)

El Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) fue creado en 1972 con el objeto de dotar de vivienda a los trabajadores del Estado, mediante un sistema de financiamiento para el otorgamiento de créditos hipotecarios de bajo costo. Cuenta con 1,9 millones de afiliados y sus recursos provienen de los aportes del 5% del salario de los trabajadores, la recuperación de créditos y los rendimientos por la inversión de los recursos.

6.4 Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) es un organismo tripartito integrado por los sectores obrero, empresarial y público del país. El INFONAVIT fue creado en 1972 con el objeto de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y operar un sistema financiero que permitiera a los trabajadores obtener un crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de una vivienda cómoda, digna e higiénica.

Los recursos del fondo se integran con los aportes del 5% del salario mensual de los trabajadores, la recuperación de la cartera y los ingresos por sus productos financieros. Los aportes son gastos de previsión social de las empresas y forman parte del patrimonio de los trabajadores.

Los aportes del 5% de los trabajadores son obligatorios por ley, lo que hace al Instituto un organismo con características únicas y diferentes a cualquier otro sistema hipotecario. El INFONAVIT tiene personalidad jurídica y patrimonio propios y no está sujeto al presupuesto del Gobierno Federal, lo que garantiza su permanencia y la continuidad de su destacada actividad social.

El INFONAVIT destina su oferta crediticia para los trabajadores que prestan sus servicios en el sector privado y que perciben, en promedio, entre US\$360 y US\$480 mensuales. Los créditos que otorga el INFONAVIT son para adquisición de vivienda a terceros, edificación en terreno propio, remodelación o ampliación de vivienda y para el pago de pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos anteriores.

Los créditos otorgados por el INFONAVIT mantienen condiciones de pago preferenciales para sus prestatarios, ya que las tasas activas que cobran varían entre el 4 y el 9%, que son menores a las de la banca comercial. Los descuentos mensuales no pueden ser mayores al 25% del ingreso mensual del trabajador y el plazo máximo de amortización es de 30 años. Cabe mencionar que el sistema de otorgamiento de créditos está diseñado para ser totalmente recuperable. Los montos de crédito se otorgan en número de veces del salario mínimo mensual y oscila entre US\$6.000 y US\$20.700 dólares.

Actualmente, los derechohabientes del Instituto tienen la posibilidad de elegir libremente en el mercado los productos que ofertan los constructores y promotores de vivienda del país.

El financiamiento para la construcción de las viviendas que obtienen las empresas proviene principalmente de la banca comercial, de las sociedades financieras de objeto limitado (sofoles) y de asociaciones comerciales con empresas extranjeras. El INFONAVIT cuenta con un esquema de financiamiento limitado para construcción de vivienda a través de subastas de financiamiento. Recientemente, BANOBRAS y Nacional Financiera, que forman parte de la banca de desarrollo, comenzaron a operar un programa para financiar directamente a los constructores privados que cuenten con oferta de vivienda aprobada por el INFONAVIT, respaldada por la demanda.

Por otra parte, el INFONAVIT promueve que las viviendas para los trabajadores reúnan características acordes con sus alcances económicos, cumpliendo

con las condiciones que permitan el mejor desarrollo de las familias. Las viviendas que se ofertan para los derechohabientes tienen en promedio 54 metros cuadrados de construcción y 105 metros cuadrados de terreno, pueden ser terminadas o progresivas, en los métodos de construcción se utilizan materiales sólidos, y actualmente todas las viviendas con crédito vigente cuentan con un seguro contra desastres naturales.

La tipología de vivienda con mayor aceptación en México es la unifamiliar, que representa el 45% de la oferta actual; le sigue la vivienda tipo dúplex, que representa el 34% de la oferta; y finalmente, la vivienda multifamiliar, que se desarrolla en las zonas metropolitanas y que representa el 21% de la oferta.

En los últimos años, el INFONAVIT ha llevado a cabo diferentes acciones que representan un mejoramiento sustancial de los sistemas de operación y en las relaciones con sus derechohabientes, los promotores y los productores de vivienda. El sistema de otorgamiento de crédito privilegia el ahorro voluntario, el ahorro en la subcuenta de vivienda, a los jóvenes y a las madres solteras.

En los últimos diez años, la actividad crediticia del INFONAVIT ha representado el 56% de la inversión total nacional en el sector habitacional y, en el último año, esta proporción llegó al 66% de la inversión total y al 70% de la oferta de financiamiento hipotecario de los cuatro principales organismos nacionales de vivienda.

Tradicionalmente, el INFONAVIT había otorgado 100.000 créditos al año. En 1999 se propuso otorgar 160.000 créditos, meta que fue rebasada en 24% al otorgarse casi 200.000 créditos. Durante el 2000 la meta del INFONAVIT es de 180.000 créditos, que representará una inversión de más de US\$3.730 millones. Adicionalmente, se cuenta con un programa especial para otorgar 300.000 créditos durante los próximos 18 meses, con una inversión de US\$6.216 millones y que permitirá garantizar la continuidad del ritmo de trabajo del Instituto.

Desde su creación, el INFONAVIT ha otorgado 1.980.000 créditos y se estima que a junio de 2000 se llegará a los dos millones de créditos, lo que representa que uno de cada diez mexicanos habita en un hogar obtenido con un crédito del INFONAVIT.

7. CONCLUSIONES

El Estado mexicano asume su compromiso como rector del ordenamiento territorial, de la organización de las ciudades y como generador de infraestructura y servicios.

El Estado interviene en forma determinante en la política de vivienda, como instrumentador y promotor de la producción habitacional, a través de los organismos nacionales de vivienda y del sector financiero nacional, para que el sector privado construya y comercialice las viviendas.

Hasta el momento, se han alcanzado metas importantes; sin embargo, aún queda mucho más por hacer, y el hecho de compartir experiencias con otros países contribuye al diseño de nuevas políticas que permitan enfrentar los retos con mayor eficiencia.

Estamos convencidos que la política de vivienda debe buscar ser socialmente equitativa, contar con alternativas financieras para los diferentes estratos de ingreso y fomentar el establecimiento de fuentes alternas y complementarias de financiamiento, como el ahorro y la potencialización de recursos destinados a vivienda, a través del desarrollo del mercado secundario de hipotecas.

Lo anterior permitirá fomentar la actividad económica, la generación de empleos, el desarrollo regional y la distribución de la riqueza, en beneficio de la población de nuestros países, en especial de las personas que cuentan con menores oportunidades. Como se mencionó, para cubrir la demanda que exige el crecimiento poblacional y abatir el rezago habitacional en México, se tiene que enfrentar el reto que significa construir más de 700.000 viviendas anualmente. ↗

MODERNIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO EN COLOMBIA

Francisco Ochoa

1. INTRODUCCIÓN

Colombia inició su proceso de reforma del sector eléctrico después que lo hicieron Chile y Argentina; posteriormente, otros países se han orientado a la apertura de sus respectivos sectores eléctricos, siendo el caso de Brasil el más importante por su mercado y por su potencial.

En todos los países latinoamericanos se está discutiendo la necesidad de la apertura del sector eléctrico, porque ha habido un cambio importante en las políticas de financiamiento al sector eléctrico de los organismos financieros multilaterales, tales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. Estas instituciones difícilmente prestan para obras de inversión en infraestructura eléctrica, ya que actualmente están orientados a financiar otros sectores como son salud, educación, agua potable y saneamiento, etc., en los cuales ciertamente hay mucho por hacer. El principio que rige todo esto es que debe permitirse la participación del sector privado en aquellos sectores donde pueda movilizar recursos y hacer gestión.

El presente documento analizará algunas características del sector eléctrico colombiano, señalando cómo era su situación antes de la reforma de 1994, los antecedentes de la reforma, el marco legal y de regulación adecuado para

propiciar la participación privada, los avances en la participación privada en el sector eléctrico, las perspectivas a futuro y los problemas presentados a partir de la participación privada en el sector eléctrico, un balance de la participación privada, los problemas actuales y los retos.

2. CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR ELÉCTRICO

Colombia está situada en la parte septentrional de América Latina, cuenta con costa sobre los océanos Pacífico y Atlántico, tiene tres cadenas montañosas y prácticamente la población colombiana está ubicada en esa región. Las centrales de generación eléctrica que están instaladas en el país están totalmente diversificadas; si bien hay algunas concentraciones en ciertas zonas montañosas como la zona de Antioquia, en general es un sistema bastante desarrollado. La electricidad en Colombia cubre casi el 100% de las áreas urbanas, siendo Colombia un país predominantemente urbano, ya que más del 70% de la población es urbana. En las áreas rurales se ha avanzado bastante aunque todavía persisten problemas de cobertura.

Colombia tiene unos 12.000 megavatios instalados (un megavatio es el equivalente a una unidad de energía de capacidad). Estos megavatios atienden a casi siete millones de usuarios que tiene el sistema eléctrico colombiano, es decir, unos 35 millones de habitantes. Se tiene más de 11.500 kilómetros de red de alto voltaje. La energía que llega a las viviendas es de 110 voltios, pero esta energía se conduce a grandes tensiones. En suma, la red de transmisión sería más de 100 mil kilómetros de red, es decir es un sistema bastante desarrollado para la situación colombiana. El sistema eléctrico colombiano es fundamentalmente un sistema hidráulico -el 68% del total es de esta naturaleza-, mientras que el 32% restante es de naturaleza térmica.

Una parte importante de la expansión futura a ser efectuada por el sector privado es generación térmica; se espera que la generación térmica se incremente más rápidamente que la generación hidráulica. Esto es fundamental para el sector colombiano, pues cuando se presenta el Fenómeno del Niño, toda la generación hidráulica desaparece, porque aunque existe la represa no hay agua para generar, y eso muchas veces ha ocasionado racionamiento de energía eléctrica. Esta vulnerabilidad del sistema se va a resolver a futuro con la construcción térmica. El sector privado invierte en generación térmica por razones económicas dado que desarrollar un sistema hidráulico demora de 10 a 12 años, moviliza grandes cantidades de inversión, y demanda créditos a muy largo plazo. El desarrollo de este sistema fue viable cuando la banca multilateral otorgaba financiamiento de 20 y 25 años, pero cuando la tarea recae sobre el sector privado, resulta difícil desarrollar proyectos hidráulicos, dado que este sector se financia con bonos de 7 a 10 años, así como por el tiempo y la economía de construc-

ción. En este momento, casi todo el desarrollo térmico se está haciendo a gas porque es mucho más económico y rápido. Un sistema térmico a gas se puede desarrollar en un año e inclusive cuando se presentan dificultades se puede desmantelar fácilmente.

3. LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN EL SECTOR ELÉCTRICO

3.1 Beneficios potenciales de la participación privada

En Colombia siempre se ha visto a la participación privada como una opción para eliminar interferencias de tipo político; las empresas públicas se volvieron de propiedad de los políticos y eso tiene un costo para el Estado y para el ciudadano, pues se traduce en baja calidad de servicio, en bajas coberturas, en falta de recuperación y, sobre todo, en un sacrificio de otro tipo de inversiones sociales.

Un beneficio potencial de la participación del sector privado en la provisión de servicios es la gerencia sin interferencia de tipo político. Un segundo beneficio es la innovación tecnológica; por ejemplo, la tecnología en telecomunicaciones se mueve a una gran velocidad y difícilmente las entidades públicas tienen esa capacidad de respuesta, y de instalar las últimas tecnologías en un mundo globalizado; en sectores como el agua que la tecnología es mucho más conservadora, e inclusive en la generación de energía eléctrica, se están dando avances en las fuentes no renovables, avances en gas y se han desarrollado las fuentes de energía alternativa (e.g., energía solar), que todavía, por consideraciones de costos, no se han generalizado pero se espera que en el futuro se utilicen masivamente.

Otro beneficio potencial está relacionado con los aportes de recursos financieros. Cuando un país tiene un gran déficit fiscal y dificultades para financiar su inversión, haría muy mal en destinar la inversión donde no se necesita, porque si alguien puede hacer ese tipo de inversión, el Estado debe liberarse de esa carga y concentrarse en actividades o sectores donde no llega el sector privado, como son la salud, la educación, la atención rural de acueductos, etc. Así, otro beneficio es la liberación de recursos estatales. Por último, la disciplina de mercado es otro beneficio potencial, siendo éste un aspecto muy importante en Colombia. Allí las empresas no tenían el concepto de mercado -los gerentes efectuaban inversiones pero no eran cumplidos con el pago de sus obligaciones y eso se lo dejaban al Estado-; y trabajaban bajo el concepto que las empresas públicas no quiebran, y como no quiebran, el Estado tendría que salir a sanear los déficit, todo lo cual sucedió en el sector eléctrico por más de 30 años.

3.2 Riesgos de la participación privada

La participación del sector privado en los servicios también implica riesgos. Buena parte de esa percepción de los riesgos es lo que va a hacer viable que el sector privado invierta o no invierta en los servicios públicos. Existen dos tipos de riesgos: los riesgos generales y los riesgos específicos. Entre los riesgos generales están los macroeconómicos y de orden público; y entre los riesgos específicos se encuentran los de orden regulatorio, de mercado y los comerciales -por ejemplo vender un servicio que no pagan, con dificultades de corte, o con protesta ciudadana-.

Al sector privado le preocupa el riesgo de no recuperar su inversión y sus costos y/o ver afectada su rentabilidad. Cuando efectúa sus inversiones analiza el riesgo comparable: si el país es más riesgoso por problemas de orden público, macroeconómicos, etc., un inversionista privado va a esperar obtener una rentabilidad mayor que la generada por ejemplo por los bonos del Tesoro de Estados Unidos; ya que en la medida que el país tiene más riesgo, ese riesgo se refleja en los diferenciales de las tasas de interés de los título-valores que ese país pueda colocar en el mercado.

Entre las variables que afectan los riesgos macroeconómicos están el producto interno bruto (PIB), pues si cae el PIB es muy probable que eso conlleve a una caída en la actividad económica del sector de energía eléctrica. Existe una correlación muy estrecha entre ambos: se tiene una demanda por energía similar a la de hace cinco años, lo cual genera una sobreoferta y, por tanto, una depresión de precios y dificultades en la recuperación, es decir, existe una vinculación entre el PIB y demanda de servicios que pueden ser inclusive insustituible. La disponibilidad de divisas es otra variable que afecta, dado que en estos sectores se requiere complementariamente de la inversión internacional, porque difícilmente el mercado de capitales colombiano tiene capacidad de financiar la cuantiosa inversión necesaria en estos sectores. La inestabilidad en la tasa de cambio puede generar dificultades enormes para este tipo de inversiones. Otra variable es el índice de precios que afecta el costo de la inversión, pues no es lo mismo contar con economías estables con tasas de inflación controladas que economías que pueden generar una inflación descontrolada.

El orden público también afecta: la situación de conflicto se refleja inmediatamente en los costos de los préstamos. En un país de mucho riesgo, también hay que gastar mucho más en seguridad.

El marco regulatorio puede afectar las condiciones de expansión y la calidad del servicio; por ejemplo, en este momento la Comisión de Regulación de Energía está exigiendo normas de calidad y servicio. Así, se ha establecido un

máximo de interrupción al año permitido para compañías; si pasan ese máximo, las compañías tienen que indemnizar al usuario. Entonces, cuando existen estas normas de exigencia en la calidad de servicio, ellas eventualmente pueden afectar económicamente al empresario, por lo que éste debe tomarlas en consideración. Un aspecto a destacar es que el sector privado participa porque debe mejorar el servicio y la regulación debe ser capaz de exigirle normas de mejor calidad de servicio y de cobertura.

El mercado también afecta la participación privada en el sector energético. Si existe sobreoferta del servicio, se generan precios bajos y probablemente eso se traduce en pérdidas financieras. También existen riesgos comerciales, tales como que los usuarios no paguen, lo que se traduce en problemas de cartera; o fraudes en las instalaciones que constituyen también problemas de pérdidas.

En general, los aspectos mencionados anteriormente son los riesgos inherentes de la participación privada en la provisión del servicio. Son riesgos que los inversionistas privados evalúan antes de invertir, para asumirlos, y sobre esa base generar sus expectativas de rentabilidad.

4. SITUACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO ANTES DE LA REFORMA

El sector eléctrico colombiano durante toda la década de los ochenta fue un problema para las autoridades económicas, porque representaba el 30% de la deuda pública de la Nación, dado que todos los créditos de las entidades públicas eran avalados por el Estado. Asimismo, el desarrollo del sector demandaba una inversión de más de US\$500 millones anuales, inversión que se efectuaba casi en su totalidad con endeudamiento. El hecho de llegar a representar el 30% de la deuda de la Nación era quitarle espacio a otros sectores para acceder a créditos.

Otras cifras que describen la actuación del sector eléctrico antes de la reforma son que el sector eléctrico explicaba el 40% de la inversión pública y el 33% del déficit de la Nación. Es decir, los recursos que generaban las empresas industriales y comerciales del Estado se destinaban a llenar los vacíos del sector eléctrico. Así, se tenía una economía girando en torno al sector eléctrico, y a costa de otros sectores, tales como educación, salud, carreteras, etc. El país se demoró mucho en mejorar toda su infraestructura vial y cuando llegó la apertura económica no se contaba con vías y/o puertos, lo que generó dificultades dentro de la competitividad y obligó al Estado a hacer transferencias al sector eléctrico por el orden de los US\$200 millones anuales.

Las empresas electrificadoras se desarrollaban en un entorno político, en el cual el gobierno de turno nombraba a su administrador y cambiaba a todo el

personal; y mientras más atención rural o más cobertura de obras tuviera que hacer, más política era la empresa. Lo anterior se tradujo en más pérdidas de energía, pues al político lo que le interesaba era brindar el servicio pero no cobrar.

Asimismo, las empresas electrificadoras se caracterizaban por presentar bajos niveles de recaudación, indisciplina de pago, subsidios indiscriminados -se otorgaban subsidios a gente que no lo necesitaba-, tarifas que no recuperaban costos, elevados compromisos laborales y sobrecostos en las inversiones.

El órgano de planificación en Colombia, que es el máximo organismo del Estado en materia económica y social y que es presidido por el Presidente de la República, sintetizaba la situación del sector eléctrico en 1991 así: "Si se quiere resumir el problema del sector eléctrico colombiano, es posible condensarlo en unas pocas cifras. En los últimos cinco años, de cada 100 unidades de energía instaladas, sólo 60 entraban al flujo comercial, apenas se facturaban 40 (alrededor de 20 se perdían) y sólo se recibían ingresos por 30 unidades de energía, cuando había que pagar y financiar la totalidad de ellas. Así, el sector trabajó durante largo tiempo recuperando sólo 30 pesos de cada 100 pesos que comprometía."

5. ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN EL SECTOR ELÉCTRICO

5.1 Generalidades

Hubo un agotamiento en el modelo del desarrollo estatal del sector eléctrico. Este sector fue viable mientras existían créditos avalados por el gobierno que la banca multilateral otorgaba a las entidades públicas, pero cuando la banca multilateral dejó de otorgar dichos créditos, ya no existieron más posibilidades de expandir el sector.

Asimismo, hubo una apertura económica, no sólo en términos de permitir que viniera la inversión privada, sino en crear condiciones para promover la inversión privada. Así, hubo una apertura del mercado de capitales, la posibilidad de repatriar las utilidades, y todo un marco legal tributario que hizo viable la participación privada. El sector eléctrico no podía ser indiferente a todo ello. Afortunadamente, en Colombia no pasó lo que sucedió en México, donde el sector eléctrico se elevó a rango constitucional, y todo ese proceso de apertura del sector eléctrico fue muy complicado porque se tenía que efectuar una reforma constitucional. En Ecuador también se presentaron problemas porque según su Constitución los servicios que son estratégicos son reservados al Estado, y cuando se dio el proceso de apertura se presentaron dificultades para adaptar e

interpretar la Constitución para que se permita hacer eso.

En Colombia, la Constitución de 1991 quiso sintonizar al país con toda esta nueva política de apertura y de modernización del Estado. En 1992 se presentó el racionamiento de electricidad que reflejó la situación caótica del sector. El racionamiento fue el más prolongado de América Latina: se racionalizó el fluido eléctrico durante 13 meses, entre marzo de 1992 y abril de 1993, llegando a ocho horas diarias. Ello generó depresión de la gente, pues con este racionamiento llegaba a oscuras a sus casas, el comercio tuvo que comprar motores para poder operar sus centros comerciales, se generó una sensación de atraso, etc. Este racionamiento fue, de alguna manera, el elemento acelerador de la reforma del sector eléctrico; después del racionamiento, el sector no podía ser el mismo, pues la comunidad no permitía que ese sector siguiera sustrayendo tantos recursos del Estado para terminar con un apagón nacional durante más de un año.

Luego del racionamiento, el gobierno expidió un decreto muy importante de emergencia económica -Decreto No.700/92- que creó las condiciones para que el sector eléctrico colombiano se privatice. Después, se dictaron dos leyes fundamentales: la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios -Ley No. 142/94- y la Ley Eléctrica -Ley No. 143/94-.

La Constitución Política de 1991 estableció que en Colombia hay libertad económica, es decir, la actividad económica cumple una función social pero bajo libertad de competencia. Es más, consagró como un derecho de los ciudadanos el derecho de la libre competencia. Ese monopolio estatal de empresas de clientes cautivos se destruyó con este principio constitucional.

La Constitución dedica todo un capítulo a los servicios públicos, y señala también que es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios, no necesariamente de prestarlos. Éste fue un gran avance en términos conceptuales, porque se separó el concepto de la responsabilidad del concepto de la prestación. El Estado tiene la responsabilidad de asegurar las condiciones para que el servicio se preste eficientemente, pero la prestación la puede hacer el Estado, los particulares, o las comunidades organizadas.

El Decreto No.700/92 fue el decreto que se expidió en medio de la emergencia económica, en medio del racionamiento; en la Constitución Política de 1991 se contempló la figura de que el gobierno, por razones excepcionales, podía decretar la emergencia económica para conjurar fenómenos muy graves, es decir que podía expedir con fuerza de ley el decreto, y el racionamiento, por el impacto que tuvo en la ciudadanía, daba las condiciones para dictar un decreto a ese respecto. El Decreto permitió al gobierno capitalizar y reestructurar las empresas del sector eléctrico por US\$3.000 millones en un año; así, la Nación se

volvió dueña de las plantas de Cartagena y Tasajero, que son plantas de generación; capitalizó la central de Betania y se volvió dueño de esta central; pagó las deudas de Corelca; y capitalizó las deudas que tenían los accionistas de Isa, la principal empresa de interconexión nacional, volviéndose dueña del 77% de esa empresa. Es decir, la Nación se volvió casi la dueña de la generación, y eso fue un hito importante porque en esa condición, podía desarrollar fácilmente su política de apertura al sector privado.

5.2 La Ley de Servicios Públicos Domiciliarios

La Ley No.142/94, que es una ley aplicable a la totalidad de los servicios públicos domiciliarios -es decir, a los servicios que se entregan al domicilio: agua potable, saneamiento, energía eléctrica, telefonía básica-, fijó unos principios básicos: garantizar la prestación eficiente, ampliar la cobertura, racionalizar tarifas, orientar subsidios a los más pobres y abrir puertas al sector privado; es decir, desmonopolizó el servicio eléctrico. En el esquema básico que estableció la Ley No.142/94, se encuentra, por un lado, el Estado teniendo como función fundamental la regulación y el control de la actividad empresarial, que puede ser desarrollada por empresas públicas, privadas, mixtas o cooperativas y, por el otro lado, los usuarios. Otro aspecto importante de la Ley es que establece que los servicios públicos no son gratuitos, que se tratan de un bien económico por el cual hay que cobrar, y que el usuario recibe un servicio y en compensación paga unas tarifas. Además, las entidades que prestan el servicio no lo hacen de cualquier manera, sino que están sujetas a normas que establece la entidad reguladora que ejercen un control de eficiencia. En casi todos los países, la actividad de regulación y control la ejerce la misma entidad, pero en Colombia, por una interpretación constitucional, se separó las actividades. Entonces, la Ley creó una gran entidad de control de todos los servicios públicos y comisiones especializadas para ejercer la regulación. Así, se tiene una comisión de regulación de energía eléctrica, una comisión de regulación de agua potable y saneamiento, una comisión de regulación de comunicaciones, es decir, tres comisiones distintas para servicios especializados y una entidad de control para todas las empresas.

Asimismo, la Ley No.142/94 estableció que las empresas de servicios públicos domiciliarios cuentan con autonomía empresarial, y se rigen por el derecho privado independientemente de la naturaleza de la empresa. Éste es un enorme avance en el régimen jurídico, pues establece que una empresa del Estado como operadora de servicios públicos se rige por el derecho privado, lo que significa que todas las normas son privadas, como por ejemplo la contratación laboral. De esta forma, se trató que todas las empresas que participan en la prestación de servicios -sean privadas o públicas- estén en la misma condición para competir, tratándose que las empresas públicas tengan la misma flexibilidad que las empresas privadas para actuar en un mercado de competencia. Al princi-

pio fue difícil de asimilar el concepto, pero luego se resolvió.

Sobre las tarifas, la Ley estableció que se debe recuperar plenamente el costo del servicio para asegurar autosuficiencia. En este sentido, la empresa prestadora del servicio no otorga subsidios; éstos son responsabilidad del Estado, y si éste considera que hay que dar subsidios, debe financiarlos. La Ley previó dos formas de financiar los subsidios: una es que el subsidio paga el consumo básico; y el otro es hacer inversiones directas para extender los servicios a los pobres. Estos subsidios son financiados por el Estado a través de transferencias presupuestarias, o por los usuarios más pudientes y las actividades económicas mediante unas contribuciones de solidaridad. Los estratos más pudientes y las entidades económicas financian un porcentaje de la cuenta, aportando el 20% de la cuenta, constituyendo una contribución de tipo parafiscal que se destina a financiar los subsidios de los más pobres. Se subsidia solamente el componente de inversión, ya que la persona por más pobre que sea, debe cubrir sus costos de administración para el mantenimiento.

La regulación se crea fundamentalmente para promover la competencia y regular los monopolios cuando no sea posible la competencia.

La industria eléctrica está conformada por cuatro actividades: la generación, el transporte de la energía, la distribución y el consumo. Se analizó cuáles de estas actividades pueden funcionar en un marco de competencia, determinándose que es la actividad de generación, porque se trata de centrales. La actividad de transporte tiene ciertas condiciones monopólicas porque varias redes de distintos propietarios no resulta económico. Lo mismo sucede con la red de distribución.

6. MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN PRIVADA APLICADAS EN EL SECTOR ELÉCTRICO

En el sector eléctrico se han aplicado tres modalidades de participación privada: la venta de activos de generación, la venta de acciones de empresas integradas, y la construcción de centrales.

En el proceso de venta de activos de generación, la primera oferta de venta del activo público es para el sector solidario, entendiéndose por sector solidario al fondo de empleados, las cooperativas, o el fondo de pensiones, en condiciones preferenciales en cuanto a tasas y plazos. Después de que se agota ese proceso, se efectúa la venta abierta, es decir la venta al público en general. En Colombia los inversionistas que compraron las centrales de generación han sido empresas privadas de Chile, España, Venezuela y Estados Unidos.

Los activos de generación que se vendieron o que fueron capitalizados son: Betania (500 MW), Chivor (1.000 MW), Cartagena (180 MW), Tasajero (163 MW), EPSA (869 MW) -es una empresa integrada y lo que se hizo fue capitalizarse-, EMGESA (2.458 MW) -la más grande empresa privada del país que fue capitalizada-. El proceso de EMGESA es muy importante, pues era una empresa de Bogotá que estaba integrada, o sea que generaba, transmitía, y distribuía, que atravesó enormes dificultades financieras, haciéndola inviable financieramente. Pero en Bogotá había mucha resistencia a cualquier proceso de privatización, y se manejó de una manera singular ese problema. Para efectuar bien la capitalización, la empresa se dividió en tres: una matriz, una empresa de distribución-comercialización y una de generación-comercialización; y luego se efectuó un acuerdo de accionistas que consistía en que la administración de la empresa iba a recaer en los dueños de la empresa que resultaran favorecidos con la capitalización.

Entre las características de los activos de distribución capitalizados, se observa que EPSA tenía unos 270.000 clientes; CODENSA aproximadamente 1.500.000 clientes; ELECTROCOSTA unos 490.000 clientes; y ELECTROCARIBE unos 626.815 clientes. Es decir, fueron negocios de un tamaño importante. Un aspecto importante a resaltar es que mientras más grande era la empresa, mejor era el negocio, pues había más concurrencia de inversionistas. Así, en los casos de EMGESA y CODENSA, se presentaron 17 pliegos, aunque a la hora de materializar las ofertas solamente hubo dos. En total, el sector privado invirtió US\$5.000 millones, que representa el 5% del producto interno bruto; y si a eso se le suman los recursos por las nuevas construcciones, por un monto de US\$2.000 millones, el sector privado ha invertido en el sector eléctrico colombiano más de US\$7.000 millones.

La participación del sector solidario en la adquisición de empresas del sector eléctrico fue mínima; así, sólo adquirieron el 0,01% de Betania, el 0,02% de Chivor, y el 0,33% de EPSA. Sin embargo, en el caso de Cartagena y de Tasajero, dicha participación fue sustancial (87,24% y 56,24%, respectivamente). En estos casos, los trabajadores compraron con financiamiento de un banco de Bahamas, que después compró los cupos a los trabajadores. En tal sentido, hay que tener mucho cuidado, ya que se pueden ofrecer muy baratas las empresas a los trabajadores pero si no se ponen ciertas condiciones para hacerle vigilancia, se distorsiona el concepto de solidaridad.

Al comparar el valor de las operaciones de privatización en América Latina en el período 1992-1998, se observa que el proceso de privatización en Colombia se sitúa en un término medio. Así, en Colombia se privatizó por un valor de US\$5.196 millones, mientras que en Argentina por US\$6.523 millones, en Brasil por US\$21.023 millones, en Panamá por US\$604, en Bolivia por US\$551

y en Perú por US\$1.997. Todos estos países están avanzando, ya que el sector eléctrico difícilmente se escapa de la participación privada. En agua y, más aún, en electrificación rural todavía el Estado tiene mucho por hacer, pero para expandir la inversión en energía difícilmente los países dispondrán de recursos fiscales.

Un aspecto a destacar de la participación privada en el sector eléctrico es que ésta se inició por la actividad de generación. Lo usual es que primero hay que privatizar la distribución, que es donde están los problemas de tipo comercial, los usuarios, y los problemas graves de gestión. Sin embargo, en Colombia se inició la privatización por la generación por dos razones: primero, porque los activos eran de la Nación, resultando menor el costo de transacción, pues para la venta de activos no había que negociar con nadie; y segundo, por el déficit de oferta existente, y dado que el racionamiento de 1992 fue por un déficit de generación, el Estado se movilizó rápidamente a fin de evitar que en el futuro se volviera presentar esa situación.

7. IMPACTO DE LAS PRIVATIZACIONES

Las privatizaciones efectuadas en el sector eléctrico tuvieron las siguientes consecuencias:

a. *Transformación del sector.* Más del 50% de la actividad generadora está en manos privadas. En cuanto a la distribución, se atiende a más de tres millones de clientes -el 47,5% del total nacional-; hay en marcha unos procesos de distribución, con la idea de que el 80% de la distribución sea privada. Se hizo viable la competencia: antes habían cinco empresas generadoras, y actualmente existen 25 empresas; antes no habían empresas comercializadoras puras y hoy existen unas 70 empresas de ese tipo; se ha dado una explosión de agentes no importando el tamaño, siendo las reglas iguales para todos e, incluso, la regulación ha generado normas para evitar la concentración de la propiedad, no pudiendo nadie tener más del 25% de la generación, y lo mismo para el caso de la distribución. Se aumentó la productividad laboral, se aumentó la eficiencia empresarial, se mejoró la calidad del servicio, se impulsó la disciplina de pago, y se redujeron las tarifas a la industria -en estos momentos, la industria está pagando 50% menos de lo que pagaba hace cinco años-.

El aumento de la productividad laboral se produjo mediante una reducción del número de empleados, y toda la desvinculación de personal fue compensada en valor, a través del pago de indemnizaciones, seguros de vida, y planes de protección. Así, en generación eliminaron 896 puestos, en distribución 2.301, en transmisión 379, habiéndose reducido un total de 3.579 puestos.

Se produjo también un aumento de la eficiencia empresarial, reduciéndose las pérdidas en muy poco tiempo; por ejemplo, EPSA redujo dos puntos en un año y CODENSA 2,8 en un año. Por otro lado, la recaudación aumentó de 60% a 97,5% en el caso de CODENSA y a 95,7% en el caso de EPSA.

Se mejoró la calidad del servicio: así, de 1997 a 1998 disminuyeron las horas al año de interrupciones de 6,3 a 4,7; en cuanto a los clientes sin medición, se pasó de 21,7 a 12,2; y el número de clientes se incrementó de 1.535.847 a 1.628.111.

b. *Se redujo el déficit fiscal.* El Estado recibió más de US\$5.200 millones en un lapso de dos años, lo cual ayudó a mitigar el déficit fiscal.

c. *Se disminuyó el endeudamiento público.* El sector eléctrico, que daba cuenta del 30% de la deuda pública, ya no significa una carga a este respecto porque es el sector privado el que ahora está endeudado dado que, obviamente, las inversiones del sector se efectúan con deuda.

8. PREOCUPACIONES DE LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN EL SECTOR Y CONSOLIDACIÓN DE LA REFORMA

Entre las preocupaciones que tienen las empresas privadas para participar en el sector se encuentran: en primer lugar, la amenaza de cambio de las reglas de juego; en segundo lugar, la pérdida de viabilidad del negocio; en tercer lugar, el aplazamiento del desmonte de los subsidios y la insuficiencia de las transferencias realizadas por el Estado, el cual, debido al déficit fiscal, no ha otorgado los subsidios que tiene que dar, lo que constituye un problema dado que se está trabajando bajo el esquema de que la empresa recupera plenamente sus costos. Un cuarto problema es el conflicto armado, donde la guerrilla efectúa atentados a la infraestructura eléctrica y extorsiona (actualmente hay una amenaza de cobro de impuesto por parte de la guerrilla).

Entre las amenazas a la estabilidad de las reglas de juego, se encuentran, por un lado, los proyectos de modificación a las leyes eléctrica y de servicios públicos. Por otro lado, está la expedición permanente de leyes ambientales que imponen costos a las empresas eléctricas y, por último, están las reformas tributarias, siendo Colombia un país muy inestable en esta materia, pues en dos años de gobierno se han efectuado tres reformas.

La pérdida de viabilidad del negocio se da porque hay una depresión en la economía, y por problemas del comportamiento del mercado. Colombia tuvo durante 50 años un crecimiento económico positivo, pasando de ser el país más atrasado de toda América Latina a estar en un grupo medio, pero en los últimos

años la situación económica se deterioró, iniciándose la recesión. Por ello, y existiendo una correlación casi perfecta entre la evolución del PIB y de la demanda de energía, entre 1995 y 1999 la demanda de energía cayó, mientras la oferta aumentaba. En estos momentos se tiene una sobreinstalación del 80%, y este desequilibrio entre oferta y la demanda se refleja en precios bajos.

Para consolidar la reforma se necesita terminar el proceso de privatización de las distribuidoras que están en el interior del país. El gobierno ha intentado hacerlo mediante programas de capitalización pero ha tenido dificultades. También son importantes las privatizaciones de ISAGEN (1.458 MW), CORELCA (320 MW), y la de ISA, que es la principal empresa transportadora del país, que posee directamente el 77% de toda la red nacional y compró a TRASELCA, la empresa de transmisión de la costa del atlántico, que representa el 8%; por lo tanto, ISA tiene el 85% de toda la red nacional. Otro aspecto para consolidar la reforma es el referido a asegurar la atención de las zonas rurales interconectadas y barrios marginales.

9. A MODO DE CONCLUSIÓN

Para hacer viable la participación privada en el sector de servicios públicos domiciliarios es necesario adaptar reglas de juego claras y estables; se debe disponer de un marco institucional adecuado con órganos de regulación y control independientes; y se deben diseñar mecanismos que hagan viable la participación comunitaria en la propiedad de las empresas puestas en venta.

Los retos para asegurar una nueva vinculación privada son la preservación de las reglas de juego establecidas en las leyes; la recuperación del crecimiento y la estabilidad económica del país; la eliminación de la incertidumbre creada por la crisis política; y la solución del conflicto interno o, al menos, llegar a acuerdos básicos que permitan el libre desarrollo de la actividad empresarial. ➤

ANEXO

LISTA DE PARTICIPANTES

(Por orden alfabético)

ARGENTINA

Municipalidad de Quilmes

Norma Bandinelli

Directora de Vivienda

CHILE

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)

Carla González

Jefa de la División de Desarrollo Urbano

COLOMBIA

Corporación Universitaria Santa Rosa de Cabal

Bernardo Mesa

Rector

Ministerio de Desarrollo Económico

Hernando González

Consultor del Área Territorial

Luis Fernando Ulloa

Coordinador de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs) de Agua

Sin afiliación institucional

Francisco Ochoa

Consultor independiente

COSTA RICA

Asociación Costarricense de Constructores de Vivienda

Evelyn Gómez

Directora Ejecutiva

Banco Elca

Alejandro Camacho

Luis Alberto Carrillo

Luis Núñez Jiménez

Asesor Técnico

Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)

Juan Rafael Araya
Director

Jannette Escalante
Analista Financiero

Eduardo Quesada
Contador

Seidy Vargas
Analista Financiero

Cámara de Consultores en Arquitectura e Ingeniería

Adrián Coto Rodríguez
Director

Constructora Cesal

Orlando Heildrón
Presidente

Constructora CORVISA

Boris Minero Pineda
Gerente Técnico

Constructora Triángulo del Norte S.A.

Carol Prado
Presidenta

Fundación Costa Rica-Canadá

José Fabio Bolaños
Director de Operaciones

Sara María Jiménez
Gerente General

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

Ibis Armas
Jefe de Crédito Individual

Diego Cascante
Director del Área de Vivienda

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)

Ricardo León
Viceministro de Vivienda y Asentamientos Humanos

Rafael Vargas
Arquitecto

Gabriela Herrera

Gabriela Molina
Arquitecta

Mutual Alajuela de Ahorro y Préstamo

Oscar Alvarado
Gerente General

Mutual Cartago de Ahorro y Préstamo

Bray Isidoro Demesquiriz
Presidente de la Junta Directiva

Mutual Heredia de Ahorro y Préstamo

Ofelia Taitelbaum
Gerente General

Productos de Concreto S.A.

Román Chávez Quesada
Gerente de Proyectos Comerciales

Edgar Jiménez
Gerente Comercial

ECUADOR

Mutualista Chimborazo

Arturo Zambrano
Gerente General

ESTADOS UNIDOS

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

Elizabeth Bauch
Asesora Regional de Finanzas Municipales
Oficina Regional de Desarrollo Urbano para Latinoamérica y el Caribe (RUDO/LAC)
Ciudad de Guatemala, Guatemala

Marino Henao
Asesor Regional de Participación Privada en Infraestructura, Vivienda y Servicios Urbanos
Oficina Regional de Desarrollo Urbano para Latinoamérica y el Caribe (RUDO/LAC)
Ciudad de Guatemala, Guatemala

GUATEMALA

Banco Financiero Granai & Townson

Ana Patricia de Ruano
Subgerente

Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA)

Jorge Castellanos
Director

César Augusto Garzaro
Presidente de la Junta Directiva

Instituto de Fomento Municipal

Julio Contreras
Gerente General

Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

Guillermo Gomar
Viceministro

Primer Banco de Ahorro y Préstamo para la Vivienda

Carlos Pineda
Gerente General

MÉXICO

Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción

Jorge Diez de Bonilla
Coordinador de Suelo e Infraestructura

Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación (CIHAC)

Eduardo Carrera
Secretario Ejecutivo

Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato

José Luis Naranjo
Director Regional

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)

Luis de Pablo
Director General

Jaime Luna
Coordinador Regional de la Zona Noroeste/Pacífico

Guillermo Pérez de León
Subdirector Jurídico

Jorge Saggianti
Coordinador Regional de la Zona Noreste

Sara Topelson
Coordinadora General
Centro de Investigación y Documentación (CIDOC)

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

Miguel Hernández
Director General de Política de Vivienda

NICARAGUA

Banco de la Vivienda de Nicaragua

Karla Argüello
Asistente de Proyectos

Noel Gómez
Apoyo Ingeniería Civil

Melissa Morales
Asistente Ejecutiva de la Dirección Financiera

Financiera Nicaragüense de Inversiones

Julio César Rivera
Gerente de Crédito y Cartera

PANAMÁ

Banco Hipotecario Nacional

Eric Aparicio
Gerente de Finanzas

PARAGUAY

Consejo Nacional de la Vivienda

Sigfrido Careaga
Director Ejecutivo

Raúl Gamarra
Secretario Privado de la Presidencia

Rossana González
Jefa de Cobranzas

Carlos Sosa
Administrador General del Banco Nacional de la Vivienda

PERÚ

Banco de la Microempresa S.A. (MIBANCO)

Jesús Ferreyra
Gerente de Negocios

Instituto de Promoción de la Economía Social (IPES)

Jorge Price
Director Ejecutivo

REPÚBLICA DOMINICANA

Asociación La Nacional de Ahorros y Préstamos

Francisco Melo
Director Financiero

Olivo Rodríguez
Abogado
c/o Presidente del Instituto Jurídico de UNIAPRAVI

Banco Mercantil

Miguelina de Herrera
Vicepresidenta de Banca Hipotecaria

Inmobiliaria BHD, S.A.

Luis Sabater
Presidente Ejecutivo

VENEZUELA

Fondo Nacional de Desarrollo Urbano

Luis Enrique García
Contralor Interno

Franklin Mederico
Jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto

Néstor Noguera
Gerente de Finanzas

ORGANISMOS INTERNACIONALES

Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)

Fernando Basterrechea
Jefe del Departamento de Fideicomiso
Tegucigalpa, Honduras

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Mario Barrios
Especialista Sectorial
Representación en Guatemala

Luis Humberto Castedo
Especialista en Infraestructura
Representación en Guatemala

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Raquel Szalachman
Oficial de Asuntos Económicos
Santiago, Chile

Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI)

Carlos Corado Lanza
Director Regional
c/o Director
Primer Banco de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar S.A.
Ciudad de Guatemala, Guatemala

Jorge Endara Moncayo
Director Regional
c/o Presidente Gerente Ejecutivo
Mutualista Imbabura
Ibarra, Ecuador

Mónica Fernández Arbulú
Economista de la Gerencia Técnica
Lima, Perú

Gerardo M. Gonzales Arrieta
Gerente Técnico
Lima, Perú

Rogelio González Yáñez
Director Regional
c/o Director
Administradora de Mutuos Hipotecarios Hepner y Muñoz S.A.
Santiago de Chile

Carlos Grandchant
Director Regional
c/o Gerente General
Asociación Mutual de Ahorro y Préstamo para la Vivienda La Primera
La Paz, Bolivia

Vicente Lozano Rivas
Presidente
c/o Presidente
Valencia Entidad de Ahorro y Préstamo, C.A.
Valencia, Venezuela

Marlene Mora
Directora Regional
c/o Directora
Banco Hipotecario de la Vivienda
San José, Costa Rica

Roberto Talio
Segundo Vicepresidente
c/o Presidente
Trully Sacifia
Buenos Aires, Argentina

NOTA SOBRE LOS AUTORES¹

Juan Rafael Araya, costarricense, es director del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), de Costa Rica.

Fernando Basterrechea, guatemalteco, es jefe del Departamento de Fideicomiso del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), con sede en Tegucigalpa, Honduras.

Elizabeth Bauch, norteamericana, es asesora regional de Finanzas Municipales de la Oficina Regional de Desarrollo Urbano para Latinoamérica y el Caribe (RUDO/LAC), de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), con sede en Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Carla González, chilena, es jefa de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), de Chile.

Hernando González, colombiano, es consultor del Área de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Económico, de Colombia.

Bernardo Mesa, colombiano, es rector de la Corporación Universitaria Santa Rosa de Cabal, de Colombia.

Francisco Ochoa, colombiano, es consultor independiente.

Jorge Price, peruano, es director ejecutivo del Instituto de Promoción de la Economía Social (IPES), del Perú.

Belinda Ramírez, mexicana, es subdirectora general técnica del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), de México.

Raquel Szalachman, boliviana, es oficial de Asuntos Económicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con sede en Santiago de Chile.

Luis Fernando Ulloa, colombiano, es coordinador de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs) de Agua del Ministerio de Desarrollo Económico, de Colombia.

Federico Villanueva, venezolano, es asesor del Programa Nacional de Vivienda del Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), de Venezuela.

¹ Los cargos que se indican eran los vigentes al momento de realizarse el Seminario Internacional "Financiamiento de la infraestructura y servicios relacionados con vivienda" en Heredia, Costa Rica, los días 25 y 26 de mayo de 2000.

LIBROS PUBLICADOS POR UNIAPRAVI

- **El financiamiento de la vivienda en América Latina: la función de los sectores público y privado.** Compila los trabajos y conclusiones del I Foro Latinoamericano de Políticas de Vivienda (Lima, Perú, 1-3 de noviembre de 1989). v + 119 pp.
- **El financiamiento habitacional en América Latina.** Compila los trabajos de la XII Reunión Interamericana Conjunta de Organismos Públicos y Privados de Financiamiento Habitacional (Río de Janeiro, Brasil, 3 de octubre de 1990). viii + 271 pp.
- **La creación de sistemas de financiamiento habitacional viables en América Latina.** Compila los trabajos y conclusiones del II Foro Latinoamericano de Políticas de Vivienda (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 15-18 de octubre de 1991). vi + 163 pp.
- **Financiamiento habitacional e indización: experiencias y alternativas en América Latina.** Compila los trabajos y conclusiones del IV Seminario del Centro Latinoamericano de Estadísticas Habitacionales (CELEH) (Guayaquil, Ecuador, 21-22 de agosto de 1992). x + 194 pp.
- **Nuevos modelos de financiamiento de vivienda en América Latina.** Compila los trabajos y conclusiones del III Foro Latinoamericano de Políticas de Vivienda (Punta del Este, Uruguay, 3-5 de diciembre de 1992). ix + 154 pp.
- **Financiamiento de la vivienda en Centroamérica.** Compila los trabajos y conclusiones del Primer Seminario Centroamericano sobre Financiamiento de Vivienda (San Salvador, El Salvador, 25-27 de agosto de 1993). x + 188 pp.
- **Recuperación de créditos hipotecarios y fondos financieros de vivienda en América Latina.** Compila los trabajos y conclusiones del V Seminario del Centro Latinoamericano de Estadísticas Habitacionales (CELEH) (Ciudad de México, México, 21-22 de marzo de 1994). xi + 218 pp.
- **América Latina: organización institucional y reformas en el sector vivienda.** Reseña la organización institucional, las reformas y los problemas del sector de la vivienda y contiene una sinopsis estadística con indicadores macroeconómicos y de los sistemas financieros de vivienda en 19 países latinoamericanos. v + 107 pp.
- **Reformas financieras y financiamiento habitacional en América Latina.** Compila los trabajos y conclusiones del IV Foro Latinoamericano de Políticas de Vivienda (Buenos Aires, Argentina, 24-26 de octubre de 1994). xii + 178 pp.
- **Financiamiento habitacional y subsidios directos a la demanda: experiencias latinoamericanas.** Compila los trabajos y conclusiones del VI Seminario del Centro Latinoamericano de Estadísticas Habitacionales (CELEH) (Quito, Ecuador, 14-15 de noviembre de 1994). xiii + 169 pp.

- **Captación de recursos para financiamiento habitacional: experiencias latinoamericanas.** Compila los trabajos y conclusiones del VII Seminario del Centro Latinoamericano de Estadísticas Habitacionales (CELEH) (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 27-28 de julio de 1995). ix + 147 pp.
- **Reformas institucionales de los sistemas financieros de vivienda: experiencias latinoamericanas.** Compila los trabajos y conclusiones del VIII Seminario del Centro Latinoamericano de Estadísticas Habitacionales (CELEH) (Lima, Perú, 11-12 de diciembre de 1995). xi + 229 pp.
- **Securitización de carteras hipotecarias: iniciativas y experiencias latinoamericanas y extraregionales.** Compila los trabajos y conclusiones del IX Seminario del Centro Latinoamericano de Estadísticas Habitacionales (CELEH) (San José, Costa Rica, 18-19 de abril de 1996). ix + 181 pp.
- **Regulación y modernización del financiamiento habitacional.** Compila los trabajos y conclusiones del V Foro Latinoamericano de Políticas de Vivienda (La Guaira, Venezuela, 24-25 de noviembre de 1997). viii + 107 pp.
- **Desarrollo y financiamiento de la infraestructura y servicios urbanos en América Latina.** Compila los trabajos y conclusiones del Seminario Internacional "El hábitat autosostenible" y el Seminario Internacional "El financiamiento de la infraestructura, servicios urbanos y vivienda" (Cochabamba, Bolivia, 4-5 de diciembre de 1997, y Río de Janeiro, Brasil, 22-23 de setiembre de 1998, respectivamente). xiv + 204 pp.
- **Financiamiento de vivienda y titularización de hipotecas en América Latina.** Evalúa los alcances y beneficios de la titularización de hipotecas, los prerequisites para su aplicación exitosa y la experiencia práctica en América Latina. Asimismo, presenta el enfoque de UNIAPRAVI sobre las políticas de vivienda y financiamiento habitacional necesarias para impulsar sólidos mercados primarios de hipotecas. vii + 54 pp.
- **Consulta sobre la política habitacional en Chile: informe final.** Comprende un diagnóstico y una propuesta de ajuste en algunos lineamientos de la política habitacional chilena. Este documento fue elaborado por cuatro instituciones chilenas miembros de la Red Latinoamericana y del Caribe de Instituciones de Vivienda, Gestión Urbana y Medio Ambiente. xviii + 323 pp.
- **La vivienda en Iberoamérica: legislación, políticas y programas actuales.** Presenta un recuento comparativo del marco legal, las políticas y los programas de vivienda vigentes en once países de Iberoamérica. El documento fue preparado por Fundación Vivienda Popular, entidad venezolana miembro de UNIAPRAVI. 160 pp.

